

ANEXO VI

Informe de actualización sobre las líneas de trabajo del proceso de presupuestación estratégica ascendente relativas a la gobernanza presupuestaria, el análisis de la recuperación de los costos y el análisis del presupuesto de las oficinas en los países

Introducción

1. Con el fin de alcanzar los objetivos del proceso de presupuestación estratégica ascendente, se definieron cuatro líneas de trabajo. En el presente anexo se ofrece información detallada sobre los avances realizados con respecto a tres de esas líneas de trabajo, a saber: la gobernanza presupuestaria, el análisis de la recuperación de los costos y el análisis del presupuesto de las oficinas en los países¹. Los resultados de la cuarta línea de trabajo, relativa a los aspectos técnicos de la presupuestación, figuran en la sección IV del Plan de Gestión.

Gobernanza presupuestaria

2. Durante la primera fase del proceso de presupuestación estratégica ascendente, puesta en marcha en 2020, se llevó a cabo un análisis inicial de alto nivel del marco de gobernanza presupuestaria del PMA por medio de un examen de todos los foros en los que se toman las decisiones presupuestarias a nivel institucional. El equipo encargado del proceso cartografió las estructuras de gobernanza presupuestaria del PMA correspondientes a todas las fuentes de financiación y elaboró una matriz en la que se mostraban las funciones y responsabilidades de las personas y los distintos niveles directivos en materia de presupuestos y fuentes de financiación en el Programa.
3. A raíz de dicho análisis, se realizaron las constataciones siguientes:
 - Es necesario reforzar la gobernanza presupuestaria, debido a que el PMA ha aumentado de tamaño y ha ganado en complejidad.
 - El personal directivo superior del PMA tiene la obligación de participar en las labores de los múltiples foros de adopción de decisiones en materia presupuestaria.
 - El hecho de recurrir en mayor medida a subcomités que se ocupen de los trabajos preparatorios para el examen de los presupuestos y de la elaboración de recomendaciones facilitaría la toma de decisiones por parte del personal directivo superior y permitiría a los directores y los directores regionales participar de una forma más plena en el proceso.
 - Una mayor representación de las oficinas en los países y los despachos regionales en el proceso de gobernanza presupuestaria haría que se tuviera más en cuenta la óptica del terreno en el proceso de toma de decisiones.
4. Como resultado de la evaluación de alto nivel, el equipo encargado del proceso de presupuestación estratégica ascendente recomendó llevar a cabo un examen más detallado de la gobernanza presupuestaria durante la segunda fase. El Grupo Directivo aceptó esta recomendación y designó como responsable del examen al Departamento de Gestión de Recursos, el cual encomendó a su vez la realización del examen, a partir de enero de 2021, a la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales.

¹ El informe de actualización anterior se publicó en febrero de 2021. Véase WFP/EB.1/2021/5-A/1.

5. El objetivo primordial del examen era llevar a cabo un estudio de los procesos siguientes:
 - la presupuestación, es decir, la elaboración del presupuesto anual del PMA mediante la preparación y presentación de un plan de gestión y de solicitudes de financiación fuera del ciclo presupuestario, y el proceso de examen y aprobación del presupuesto;
 - la movilización de recursos y la gestión de las fuentes de financiación, y
 - el seguimiento del presupuesto y el examen de los resultados obtenidos.
6. En el examen de la segunda fase se incluyeron las actividades de la Sede del PMA en Roma, los despachos regionales y las oficinas mundiales, así como la asignación de recursos multilaterales para la ejecución de los PEP. Dado que los presupuestos de las carteras de actividades en los países están ya bien establecidos y funcionan correctamente, sus procesos y estructuras de gobernanza no fueron incluidos en el examen de la gobernanza presupuestaria (mientras que la toma de decisiones relativa a la asignación de recursos sí fue objeto de examen).
7. Además, el equipo de la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales analizó diversa documentación sobre la elaboración de presupuestos y la asignación de recursos y se entrevistó con más de 40 partes interesadas principales, entre otros, miembros del Comité de Asignación Estratégica de Recursos, directores regionales, directores de la Sede, directores en los países y oficiales superiores de otras entidades de las Naciones Unidas (la FAO, el ACNUR y el UNICEF). También se tuvieron en cuenta las recomendaciones de auditorías realizadas en los últimos tiempos, en particular, el informe de asesoramiento de la Oficina del Inspector General titulado "Advisory Assignment on WFP Corporate Resource Allocation", de junio de 2019², y el informe del Auditor Externo sobre las iniciativas institucionales de importancia fundamental correspondiente al ejercicio económico 2020³.
8. El 29 de julio de 2021, el Director Ejecutivo aprobó un memorando de decisión en el que se recogían las principales recomendaciones del examen⁴. En concreto, en dicho memorando se señalaba lo siguiente:
 - Se procederá a la racionalización de la metodología presupuestaria de referencia establecida en el marco del proceso de presupuestación estratégica ascendente, que se empleó para el examen de las solicitudes presupuestarias presentadas en el marco del Plan de Gestión para 2022-2024, para garantizar que se tengan en cuenta las consecuencias presupuestarias (en particular, los costos de carácter extraordinario y los costos plurianuales) de todas las decisiones sobre políticas y del Grupo Directivo.
 - Se incluirán dos nuevos comités de examen independientes en la estructura de toma de decisiones en el marco de la gobernanza presupuestaria. Estos comités, que estarán presididos por el Jefe de Gabinete y cuya secretaría correrá a cargo de la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales, se encargarán de examinar los presupuestos y formular recomendaciones al Grupo Directivo y al Director Ejecutivo, sobre la base de las estrategias y prioridades que determine el Grupo Directivo.

² Advisory Assignment AA/19/01.

³ WFP/EBA/2021/6-F/1.

⁴ OED 3897 (2021).

- Uno de los comités de examen se ocupará de los presupuestos de la Sede del PMA, los despachos regionales y las oficinas mundiales y estará integrado por directores regionales y directores en los países. El otro comité estará compuesto por directores de las direcciones de la Sede y se centrará en la asignación de recursos multilaterales a las actividades de los PEP.
 - En el caso de determinados mecanismos de financiación, como el MPIP, el Mecanismo de prefinanciación global (un subgrupo del mecanismo anterior) y el MPI, la toma de decisiones se delegará en el Jefe de Finanzas y la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales.
9. Se ha previsto que la nueva estructura de gobernanza presupuestaria esté lista a principios de 2022. Su aplicación quedará bajo la dirección de la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales.

Análisis de la recuperación de los costos

10. Durante la primera fase, el equipo del proceso de presupuestación estratégica ascendente estudió la aplicación de la recuperación de los costos en todo el PMA. Se documentaron las metodologías y se formularon recomendaciones para sustentar el análisis ulterior por parte de las direcciones pertinentes.
11. Se analizaron la finalidad, los mecanismos de recuperación y los saldos de 33 cuentas especiales activas⁵ que utilizan el mecanismo de recuperación de los costos, y las constataciones se validaron con los respectivos responsables de las cuentas. También se incluyeron en el análisis otros mecanismos de recuperación de los costos, principalmente, los relativos a las transferencias entre direcciones por la prestación de servicios. Asimismo, se llevó a cabo un examen de las mejores prácticas de otras entidades de las Naciones Unidas que han establecido centros de servicios compartidos que ya han evolucionado y madurado en lo que se refiere a los servicios ofrecidos, y de la labor del Grupo de Innovaciones Institucionales, con objeto de que el equipo encargado del proceso pudiera sacar provecho de las iniciativas emprendidas en todas las Naciones Unidas.
12. El análisis en todo el organismo puso de relieve que la recuperación de los costos se utiliza de forma cada vez más frecuente para financiar la prestación de servicios internos, y que existe la necesidad de que el PMA introduzca unas normas institucionales que garanticen la transparencia y la igualdad en lo que se refiere a los siguientes aspectos:
- los criterios para estimar los costos directos;
 - las herramientas necesarias para aplicar un método de recuperación de los costos;
 - los mecanismos financieros para hacer un seguimiento eficiente de las transferencias y rendir informes al respecto, y
 - los mecanismos de retroalimentación para fomentar la participación de los usuarios finales y mejorar los servicios.

⁵ El Director Ejecutivo podrá establecer una cuenta especial para una contribución especial, o para dinero destinado a actividades específicas, cuyo saldo puede arrastrarse al ejercicio económico siguiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.1 del Reglamento Financiero del PMA.

13. La segunda fase se inició en 2021 con la creación de un grupo de trabajo sobre recuperación de los costos dirigido por la Dirección de Finanzas. El grupo tenía como principales objetivos reforzar las orientaciones institucionales en materia de recuperación de los costos en el seno del PMA, en particular, sobre medidas internas de recuperación de los costos, y determinar las actividades internas centralizadas que se financiaban mediante los CAI y que podrían imputarse a los presupuestos de las carteras de actividades en los países y a otras fuentes de financiación.
14. El grupo llevó a cabo un examen exhaustivo de los mecanismos institucionales existentes para la recuperación de los costos a nivel interno. Hay tres categorías de mecanismos y cada una de ellas emplea un método de recuperación distinto:
 - Los mecanismos para la prestación de servicios internos a gran escala (como el MGGP, el Depósito de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas, el UNHAS y otros servicios de la cadena de suministro) se administran a través de cuentas especiales, prestan servicios a nivel externo e interno y trasladan los costos operacionales directos y los costos de gestión a sus clientes, facturándoles los servicios prestados.
 - Las dependencias de la Sede que prestan apoyo a las oficinas en los países en sus respectivas esferas de conocimientos técnicos especializados, tales como el Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS), la Dependencia de Inocuidad y Calidad de los Alimentos y la Dirección de Tecnología de la Información, recuperan sus costos aplicando unas tasas de recuperación establecidas a nivel interno, las cuales se calculan a su vez en función de los factores de costos que resulten más adecuados, por ejemplo, el volumen total manipulado o el recuento del personal al que se ha prestado asistencia.
 - Algunos costos, fundamentalmente los costos relacionados con los empleados (tales como los fondos para las indemnizaciones por rescisión del nombramiento, las prestaciones al personal después del cese en el servicio y el programa de bienestar del personal), se incluyen como gastos añadiéndose a los costos estándar de personal. También se incluyen en esta categoría una parte de los costos relacionados con la seguridad sobre el terreno.
15. Aunque los mecanismos vigentes de recuperación de los costos a nivel interno han alcanzado un cierto grado de madurez, el grupo de trabajo llegó a la conclusión de que, actualmente, en el PMA la recuperación de los costos se aplica de una forma limitada y fragmentada y de que sería conveniente una implementación más amplia y coherente, apoyada en una metodología mejorada y la elaboración de orientaciones.
16. A fin de obtener información sobre las prácticas comunes en materia de imputación de los costos internos en el sistema de las Naciones Unidas, el grupo de trabajo se entrevistó con miembros del personal de cinco entidades de las Naciones Unidas. Las principales constataciones realizadas fueron que en esas otras entidades el nivel de imputación de costos directos era más elevado que en el PMA y que los enfoques adoptados por las cinco entidades tenían importantes aspectos en común. En concreto, las entidades atribuyen a fondos y proyectos la mayoría de sus actividades transaccionales centralizadas en los ámbitos de las finanzas, los recursos humanos, las compras y la tecnología de la información, mientras que las principales actividades relacionadas con el sistema de gobierno institucional, el establecimiento de políticas y la supervisión se financian con cargo a la tasa de recuperación de los CAI.

17. Basándose en las constataciones de la evaluación de los mecanismos de recuperación de los costos existentes en el PMA y en las entrevistas con miembros del personal de otras entidades de las Naciones Unidas, el grupo de trabajo sobre recuperación de costos señaló varias actividades que hoy día forman parte de los servicios mixtos en apoyo de las operaciones (servicios de gestión del pilar B) financiados con cargo a la tasa de recuperación de los CAI y que poseen un gran potencial para ser imputadas como costos directos. Estas actividades tienen carácter transaccional y se pueden determinar y cuantificar con facilidad; además, es posible identificar uno o más factores de costos que permiten el prorrateo de los costos entre las fuentes de financiación pertinentes. Dicho de otro modo, estas actividades pueden vincularse directamente a unas operaciones específicas o a unas dependencias que efectúan el gasto y, por consiguiente, deberían imputarse como costos directos a los responsables de los presupuestos que se benefician de ellas. Las actividades señaladas corresponden a los ámbitos de finanzas y administración presupuestaria, gestión de los recursos humanos (en particular, gestión de prestaciones y contratos), gestión de los beneficiarios y servicios relacionados con la tecnología de la información y la cadena de suministro (compras y transporte).
18. De cara al futuro, el grupo de trabajo se ocupará de las cuestiones que se señalan a continuación:
 - El Plan de Gestión para 2022-2024 incluye una propuesta con arreglo a la cual determinados servicios relacionados con las compras, el transporte y la gestión de los beneficiarios tendrán la consideración de costos directos a partir de enero de 2022. Es preciso definir y establecer los mecanismos adecuados de facturación a los clientes para finales de 2021.
 - Se examinarán detenidamente otras actividades que hayan sido señaladas para ser imputadas como costos directos, y se determinarán los factores de costos y los mecanismos de atribución conexos.
 - Se analizará el impacto del aumento de la imputación de costos directos en las actividades de los programas, extrapresupuestarias y del presupuesto AAP.
 - Se elaborará y presentará al Grupo Directivo una estructura de gobernanza para la imputación de costos directos en el futuro, junto con unas orientaciones institucionales en la materia, con vistas a su aprobación a finales de 2021.

Análisis del presupuesto de las oficinas en los países

19. El PMA lleva a cabo operaciones en más de 80 países en todo el mundo, con distintos niveles de personal y capacidades. En la primera fase del proceso de presupuestación estratégica ascendente se realizó un análisis de las asignaciones con cargo al presupuesto APP y se estudiaron diversos modelos que permitieran reforzar las funciones de una oficina en el país estándar de manera acorde con las normas y los reglamentos del PMA, a fin de lograr una distribución más equitativa de los fondos del presupuesto AAP y una estructura óptima para una oficina en el país estándar.
20. Anteriormente, cada oficina en el país recibía una asignación con cargo al presupuesto AAP que proporcionaba los fondos para sufragar un puesto de director en el país y fondos adicionales para el personal de contratación nacional y los gastos de funcionamiento. En el Plan de Gestión para 2021-2023, la asignación con cargo al presupuesto AAP por valor de 103,4 millones de dólares destinada a las oficinas en los países representaba el 23 % del total del presupuesto AAP. De dicha cantidad, el 55 % (56,6 millones de dólares) eran asignaciones directas, el 1 %

(1,5 millones de dólares) se destinaba a un fondo para imprevistos para uso exclusivo de las oficinas en los países y el 44 % (45,3 millones de dólares) estaba destinado a servicios centralizados. Dichos servicios comprenden los costos correspondientes a la tecnología de la información, la seguridad y el bienestar del personal, que son gastos prorrateados en función del número de usuarios, así como a la evaluación, que representa un pequeño gasto (1,5 millones de dólares) no prorrateado.

21. La asignación de 45,3 millones de dólares destinada a los servicios centralizados brindaba la oportunidad de definir un nuevo modelo de financiación que diera lugar a unas asignaciones más equitativas y evitara tener que utilizar fondos del presupuesto AAP para sufragar costos directamente atribuibles a las operaciones. Por consiguiente, el Grupo Directivo aprobó la recomendación del proceso de presupuestación estratégica ascendente de suprimir los costos correspondientes a los servicios centralizados en las oficinas en los países a partir de enero de 2022.
22. Durante la segunda fase del proceso de presupuestación estratégica ascendente, se desarrolló un modelo más equitativo para las asignaciones de los fondos del presupuesto AAP a las oficinas en los países, de conformidad con la definición de presupuesto AAP para las oficinas en los países adoptada por la Junta en 1998. Se remitió a los despachos regionales y a más de la mitad de todos los directores en los países un proyecto de documento en el que se describía este modelo, para que presentaran sus observaciones. Las asignaciones revisadas destinadas a las oficinas en los países han sido concebidas para apoyar funciones básicas que no son directamente atribuibles a las operaciones pero que, sin embargo, proporcionan a las oficinas en los países capacidades estratégicas y un apoyo esencial situado lo más cerca posible de los beneficiarios de los programas del PMA. Cuando el director en el país sea responsable de un único país, la oficina en el país recibirá una asignación estándar con cargo al presupuesto AAP. En los demás casos, por ejemplo, cuando el director en el país se ocupe de dos o más países, o en los países en los que el PMA tenga una presencia más reducida, la asignación se ajustará en consecuencia. El monto total del presupuesto AAP básico asignado a las oficinas en los países en 2022 ascenderá a 43 millones de dólares, que servirán para financiar los puestos de directores en los países y un auxiliar de contratación nacional y un conductor para cada uno de los directores en los países, los gastos básicos de funcionamiento de las oficinas y un fondo para imprevistos. Esta suma se complementará con una asignación de 48 millones de dólares para los PEP, procedente de contribuciones multilaterales flexibles. El empleo de estos fondos quedará a discreción de cada una de las oficinas en los países, ya que las necesidades variarán en función de las oficinas. En total, en 2022, las oficinas en los países dispondrán de una financiación previsible por valor de 91 millones de dólares.
23. A partir de 2022, la parte de los costos obligatorios relacionados con las actividades del Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas se incluirá en las consignaciones centralizadas. El PMA participa en el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y comparte los costos de los servicios de ese Departamento de Seguridad. Este reparte los costos relacionados con las operaciones sobre el terreno entre los organismos participantes, aplicando una fórmula consensuada que se basa en el número de empleados establecidos en los países que no son miembros de la OCDE.
24. La asignación con cargo al presupuesto AAP destinada al bienestar del personal se ha utilizado para cofinanciar varios puestos de oficiales dedicados a esos menesteres en los despachos regionales (0,7 millones de dólares en 2021). Estos costos han dejado de figurar en los servicios

centralizados prestados a las oficinas en los países con cargo al presupuesto AAP a raíz de la decisión del Jefe de Gabinete de incluir en los presupuestos de los despachos regionales puestos de oficiales dedicados a temas de bienestar.

25. El Fondo para imprevistos en materia de evaluación es un mecanismo creado para apoyar a las oficinas en los países que, si bien han planificado y presupuestado correctamente evaluaciones descentralizadas, se enfrentan a limitaciones de recursos reales. A partir de 2022, este Fondo también prestará apoyo a las oficinas en los países que han planificado y presupuestado evaluaciones de PEP y a las oficinas de menor tamaño que necesitan apoyo financiero para cubrir los costos de la recopilación de datos para las evaluaciones de impacto y que se enfrentan a limitaciones de recursos reales. El Fondo para imprevistos en materia de evaluación concede ayudas a las oficinas en los países que cumplen unos criterios de selección y evaluación específicos. El grupo directivo de la función de evaluación se encarga de tomar las decisiones finales respecto de la concesión de las ayudas basándose en las recomendaciones formuladas conjuntamente por la Oficina de Evaluación y la Subdirección de Servicios para Programas. Durante el período 2017-2021, el Fondo para imprevistos en materia de evaluación se financió con cargo al presupuesto AAP pero, dado que los costos están directamente relacionados con los PEP, a partir de 2022 se financiará mediante contribuciones multilaterales.
26. Los costos de tecnología de la información prorrateados en función del número de usuarios se cargarán a la fuente de financiación de los puestos correspondientes. En el futuro, la mayoría de los costos por este concepto que se refieran a puestos no financiados con cargo al presupuesto AAP se financiarán a través de los PEP.
27. El Grupo Directivo ha dado su respaldo al modelo para las asignaciones de recursos a las oficinas en los países con cargo al presupuesto AAP. La Dependencia de Apoyo a la Gestión de las Operaciones y la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales colaborarán con las oficinas en los países y las direcciones a fin de poner en práctica este nuevo enfoque.