

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 5-7 de febrero de 2003**

## **ASUNTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS**

**Tema 5 del programa**

***Para examen***

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.1/2003/5-A/1**

23 enero 2003

ORIGINAL: INGLÉS

## **PROGRAMA DE TRABAJO Y ESBOZO ANOTADO DEL EXAMEN DE 2003 DE LAS POLÍTICAS DE RECURSOS Y FINANCIACIÓN A LARGO PLAZO**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

# Nota para la Junta Ejecutiva

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Subdirectora Ejecutiva de  
Administración (ADD)

Sra. J. Mabutas

tel.: 066513-2007

Director del Proyecto para el Examen  
de las Políticas de RFLP, ADD:

Sr. S. O'Brien

tel.: 066513-2682

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



# Resumen

Al elaborar el programa de trabajo provisional para el bienio 2003-2004, la Junta Ejecutiva pidió a la Secretaría que presentara un programa de trabajo y esbozo anotado del examen de 2003 de las políticas de recursos y financiación a largo plazo (RFLP) para que la Junta lo examinara en su primer período de sesiones ordinario de 2003.

El presente documento da respuesta a esa petición y en él se describen los elementos de las políticas de RFLP, se detallan las cuestiones que se tratarán en el examen de dichas políticas y se proponen las distintas fases por las que atravesará el examen antes de su ultimación.

## Proyecto de decisión\*

La Junta Ejecutiva:

- a) ratifica el esbozo anotado como marco conceptual del examen de 2003 de las políticas de RFLP y definición del alcance de las cuestiones que se tratarán en el mismo;
- b) ratifica el programa de trabajo como descripción del proceso que se ha de seguir durante el examen de 2003 de las políticas de RFLP.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de Decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.





## PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES

1. Las políticas de recursos y financiación a largo plazo (RFLP) del Programa Mundial de Alimentos entraron en vigor a partir del bienio de 1996-1997. En aquel entonces se decidió que las políticas se someterían a un examen al finalizar el primer bienio para determinar su eficacia y eficiencia.<sup>1</sup> Así pues, se encargó a un grupo de trabajo de la Junta Ejecutiva que examinara dichas políticas. Dicho examen se ultimó en 1999<sup>2</sup> y las políticas revisadas de RFLP entraron en vigor a partir del bienio de 2000-2001
2. El examen en curso pretende seguir evaluando la eficacia y eficiencia de dichas políticas y analizar los problemas y dificultades que se han encontrado durante su aplicación. Asimismo, el examen se ha visto motivado en parte por las decisiones adoptadas recientemente por la Junta Ejecutiva (entre ellas, la decisión sobre el programa de trabajo provisional para el bienio 2003-2004 [2002/EB.3/43<sup>3</sup>] y la decisión sobre la reciente revisión de los CAI [2002/EB.3/7<sup>4</sup>]). Por lo tanto, al realizar el examen se han tenido en cuenta los asuntos planteados por la Junta y los que hayan podido surgir en otros foros.
3. Este documento comprende el programa de trabajo y el esbozo anotado del examen de las políticas de RFLP que se mencionaba en el programa de trabajo provisional de la Junta Ejecutiva para el bienio 2003-2004 y en él se describen los objetivos, el alcance, la metodología y el calendario del examen.
4. En diciembre de 2002 se distribuyó a los miembros de la Junta Ejecutiva un borrador de este documento, que también se debatió en una reunión oficiosa celebrada por la Junta el 14 de enero de 2003. En esta versión definitiva se han incorporado las observaciones y opiniones recibidas de los miembros de la Junta.
5. Durante la consulta oficiosa muchos miembros de la Junta indicaron que, debido al amplio alcance del examen, sería difícil completarlo a tiempo para el período de sesiones de la Junta que tendrá lugar en mayo de 2003, tal como se había previsto. En el esbozo anotado se exponen tanto cuestiones de política estratégicas como asuntos financieros concretos.
6. En general, en la consulta se convino en que el esbozo anotado (la segunda parte de este documento) constituiría el marco conceptual del examen completo de las políticas de RFLP, pero que los diversos asuntos se abordarían en varias fases.
7. Por lo tanto, aunque en el actual programa de trabajo de la Junta Ejecutiva se indica que el examen debería ultimarse para presentarlo al período de sesiones de mayo de la Junta, en este documento se propone abordar los asuntos en dos fases:
  - a) **fase inicial:** asuntos que se tratarán en el período de sesiones anual de la Junta en mayo de 2003;
  - b) **fase final:** asuntos que se tratarán en el tercer período de sesiones ordinario de la Junta en octubre de 2003.

---

<sup>1</sup> CFA 40/5.

<sup>2</sup> WFP/EB.1/99/4-A.

<sup>3</sup> WFP/EB.3/2002/14.

<sup>4</sup> WFP/EB.3/2002/14.



8. A fin de determinar qué asuntos se han de incluir en cada fase, se adoptarán los siguientes criterios:
  - asuntos estratégicos o asuntos financieros concretos;
  - asuntos que son necesarios para la elaboración del *Plan Estratégico* y el *Plan de Gestión* o que están relacionados con estos dos documentos, que se presentarán a la Junta en mayo y octubre de 2003, respectivamente;
  - asuntos que se han de abordar dentro de este plazo conforme a *decisiones adoptadas previamente por la Junta Ejecutiva*.
9. Por lo demás, el resto del documento se divide en dos partes:
  - a) **Segunda parte: El esbozo anotado del examen**, donde se expone el alcance del examen mediante una descripción de los elementos de las políticas de RFLP, la determinación de los asuntos que han de tratarse (surgidos a raíz de decisiones de la Junta o de la aplicación de las políticas por la Secretaría) y la explicación de algunos de los estudios que se han de realizar para resolver estas cuestiones.
  - b) **Tercera parte: El programa de trabajo**, donde se definen y describen las fases y los pasos propuestos por la Secretaría para completar el examen, junto con las principales etapas del mismo.
10. La metodología general adoptada para el examen será tan amplia e incluyente como sea posible. Además de celebrar intensas consultas internas y con los miembros de la Junta, se analizarán las novedades registradas en otras organizaciones de las Naciones Unidas a fin de aprovechar las “enseñanzas extraídas” y procurar asegurarse de que las políticas están armonizadas. Siempre que sea apropiado, se incorporarán en el examen las enseñanzas derivadas de la labor que lleva a cabo el Grupo de trabajo sobre la armonización del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG), así como de otras iniciativas de armonización.
11. Las consultas entre la Secretaría y la Junta se realizarán por conducto de la Mesa, como se indica en la tercera parte de este documento.
12. Por lo tanto, el Director Ejecutivo recomienda a la Junta que:
  - a) ratifique el esbozo anotado como marco conceptual del examen de 2003 de las políticas de RFLP y definición del alcance de las cuestiones que se tratarán en el mismo; y
  - b) ratifique el programa de trabajo como descripción del proceso que se ha de seguir durante el examen de 2003 de las políticas de RFLP.



# SEGUNDA PARTE: EL ESBOZO ANOTADO DEL EXAMEN

## SECCIÓN A: INTRODUCCIÓN

13. En esta sección del examen se describirán brevemente la evolución de las políticas de RFLP, los cambios introducidos, y los últimos debates y decisiones de la Junta Ejecutiva que dieron lugar al examen en curso.
14. Asimismo se describirán las orientaciones y directrices facilitadas por la Mesa durante el examen, junto con el proceso de consulta seguido durante el mismo.

## SECCIÓN B: SINOPSIS DE LAS POLÍTICAS DE RECURSOS Y FINANCIACIÓN A LARGO PLAZO

15. En esta sección se incluirá una evaluación de alto nivel de las políticas y se determinarán y evaluarán otras opciones posibles. Para ello será necesario realizar un análisis de la organización, su mandato y estrategias y el entorno más amplio en el que funciona, por ejemplo la manera en que evolucionan las prioridades de los donantes, las novedades en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y toda tendencia que pueda influir en la organización.
16. Para lograr un examen exhaustivo, en esta sección se describirán y examinarán los objetivos y el alcance originarios de las políticas y se evaluará la idoneidad de la expresión “recursos y financiación a largo plazo (RFLP)” y otros términos conexos.
17. Asimismo, se examinarán los principios rectores y los mecanismos empleados actualmente para asegurar que se alcanzan estos objetivos y otras cuestiones relacionadas con la consecución de los principios, especialmente respecto de las modalidades de pago de las contribuciones de los donantes del PMA y la presentación de informes sobre la utilización de estas contribuciones.

### Objetivos

18. Al introducir las políticas de RFLP, el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA), en su 38º período de sesiones, “acordó que el PMA debiera tener una base de recursos más sólida y previsible, conservando y reforzando el carácter multilateral del Programa”.<sup>5</sup>
19. La finalidad de las políticas es subsanar los condicionamientos externos, asegurar recursos más previsible y flexibles y garantizar la recuperación total de los costos y, al propio tiempo, preservar el carácter multilateral del PMA a largo plazo.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> CFA 38/18.

<sup>6</sup> CFA 40/5.



20. Por consiguiente, los objetivos de las políticas de recursos y financiación a largo plazo se resumieron como sigue:<sup>7</sup>
- a) “conseguir, en lo posible, que sea más fácil predecir cuál será la disponibilidad de recursos y la flexibilidad para su empleo, teniendo en cuenta el carácter multilateral del Programa [PMA]”;
  - b) “asegurar que se proporcione al PMA el nivel de recursos necesarios y obtener el mejor uso posible de los mismos”;
  - c) “asegurar la financiación de los costos administrativos y de otro tipo”;
  - d) “[ampliar] la base de recursos del PMA buscando más donantes”; y
  - e) “[asegurarse] el Programa ... de [mantener] la capacidad de poder recurrir a diferentes partidas de los presupuestos de los donantes”.

### Principios y mecanismos de las políticas de recursos y financiación a largo plazo

21. A fin de alcanzar los objetivos citados, la Junta estableció los principios que se enumeran a continuación para que rigieran la aplicación de las políticas de RFLP:
- a) **Principio de la recuperación total de los costos**, según el cual cada donante debe sufragar todos los gastos relacionados con la utilización de sus contribuciones.
  - b) **Ventanillas de financiación**, por las que se clasifican las contribuciones según la medida en que están dirigidas y el grado de requisitos de presentación de informes correspondiente.
  - c) **Categorías de programas**, por las que se clasifican los programas, proyectos y actividades.
  - d) **Categorías de costos**, por las que se clasifican los costos en:
    - costos operacionales directos (COD), (incluidos los costos de los productos; el transporte marítimo; el transporte terrestre, almacenamiento y manipulación [TTAM]; y otros costos operacionales directos [OCOD]);
    - costos de apoyo directo (CAD); y
    - costos de apoyo indirecto (CAI).
  - e) **Mecanismos de financiación**, la reserva operacional, la Cuenta de Respuesta Inmediata, el mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo y el uso de los ingresos en concepto de intereses.
22. En esta parte del examen se analizarán las definiciones vigentes de estos principios y mecanismos y la manera en que se han puesto en práctica, a fin de determinar si siguen siendo válidos en las actuales circunstancias y la medida en que los mecanismos de financiación vigentes han facilitado no sólo la aplicación de las políticas de RFLP sino también el cumplimiento del mandato de la organización. En el debate se destacarán asimismo las ventajas generales y los problemas, si los hubiere, que plantean estas políticas.

---

<sup>7</sup> Del documento CFA 38/18.



## SECCIÓN C: PRINCIPIO DE LA RECUPERACIÓN TOTAL DE LOS COSTOS

23. El principio de la recuperación total de los costos es fundamental para las políticas de recursos y financiación a largo plazo. En esta sección se examinará la medida en que dicho principio se ha aplicado, las ventajas que obtuvo con ello el PMA y los problemas que se plantearon al aplicarlo, incluidos los siguientes aspectos:

### Incapacidad de los donantes de financiar los gastos conexos

24. Algunos donantes no están en condiciones de cumplir con el requisito de efectivo para sufragar los gastos conexos; por otra parte, los mecanismos de que dispone actualmente el Programa para financiar tales gastos son limitados. Ese es el caso concreto de algunos de los donantes no habituales, que se examinará más adelante al hablar de la clasificación de los donantes (véase el apartado “Aplicación de la recuperación total de los costos a los donantes no habituales” en la Sección D).

### Exclusión de ciertas partidas por la legislación nacional

25. La legislación nacional prohíbe a algunos donantes efectuar contribuciones para sufragar ciertas partidas de CAD/OCOD. En este examen se hará una lista de tales partidas de costos, por categoría de programa, y se describirá el impacto financiero de estas limitaciones en la cuantía general de contribuciones del PMA a fin de determinar la magnitud del problema e investigar otras posibles fuentes de financiación de esas partidas.

### Utilización de los ahorros y las existencias remanentes

26. Si bien se han producido mejoras en la presupuestación y el seguimiento de los recursos a raíz de la puesta en marcha del sistema WINGS, sigue siendo probable que se produzcan saldos al final de los proyectos. Por consiguiente, se examinarán los siguientes asuntos:

- utilización de ahorros y superávit; actualmente éstos se vuelven a programar (tras prolongadas consultas) o se reembolsan; y
- métodos de financiación y utilización de las existencias remanentes (entre fases de proyectos, proyectos, categorías de programas y países).

### Flexibilidad entre componentes de costos durante las operaciones

27. Como sucede con la mayor parte de las organizaciones, la utilización de los recursos no siempre se ajusta a las expectativas. Algunos componentes de costos de determinadas contribuciones se utilizan más rápidamente que otros. (Por ejemplo, si los costos de transporte externo son inferiores a lo previsto, es posible que quede un saldo en ese componente de costo, aún después de que se hayan transportado todos los alimentos.)

28. La aplicación vigente del principio de la recuperación total de los costos dificulta la utilización de los saldos resultantes en los componentes de costos restantes o su reclasificación como otros componentes que sigan necesitándose para completar la operación. Se estudiará como solución potencial la posibilidad de permitir cierta flexibilidad entre algunos componentes de costos (quizás con límites porcentuales o absolutos). El examen abarcará un análisis de los proyectos con importantes saldos excedentarios en un componente de costo y un déficit en otro, a fin de demostrar esta falta de flexibilidad.



## Contribuciones de poco valor

29. Los principios y políticas y de recursos y financiación a largo plazo se aplican a todas las contribuciones, independientemente de su cuantía financiera. Se estudiará la eficacia en función de los costos de aplicar el principio a contribuciones de poco valor, y se proporcionará un esquema de esas contribuciones de escasa cuantía. El examen describirá asimismo los procesos administrativos y contables correspondientes, a fin de demostrar la ineficacia que genera el cumplimiento del principio de la recuperación total de los costos.

## SECCIÓN D: VENTANILLAS DE FINANCIACIÓN Y CATEGORÍAS DE DONANTES

30. En esta parte del examen se centrará la atención en tres esferas primordiales: las ventanillas de financiación, la clasificación de los donantes y la presentación de informes.

### A. Ventanillas de financiación

#### ⇒ Definiciones

31. En el marco de las actuales políticas de recursos y financiación a largo plazo, las contribuciones al Programa se realizan mediante tres ventanillas de financiación<sup>8</sup>:
- Contribuciones multilaterales dirigidas** — *“aquella[s] que no sea[n] una respuesta a un llamamiento efectuado por el PMA para una operación de urgencia concreta y que, a petición del donante, el PMA dedicará a una actividad o diversas actividades específicas emprendidas por el PMA o a un programa o a diversos programas en los países concretos”*.
  - Contribuciones multilaterales** — *“aquella[s] respecto de la[s] cual[es] el PMA determina el programa en el país o las actividades del PMA en los cuales se utilizará la contribución y la manera en que se empleará... En dichos casos, el donante considerará como prueba suficiente del cumplimiento de sus propias exigencias los informes presentados a la Junta”*.
  - Contribuciones bilaterales** — *“aquella[s] que, conforme a las indicaciones del donante, se ha[n] de emplear para apoyar una actividad que no haya sido emprendida por el PMA”*.

#### ⇒ Cantidad de contribuciones dirigidas

32. Resulta vital para la capacidad de respuesta y eficacia sobre el terreno del PMA tener acceso a una cuantía suficiente de fondos no vinculados que puedan usarse con flexibilidad. El reciente examen de los estados financieros comprobados y el informe sobre la ejecución del presupuesto relativo al bienio 2000–2001 revelaron un aumento continuo de las ventanillas de financiación multilaterales dirigidas y una disminución de las ventanillas de financiación multilaterales. La tendencia a que las contribuciones sean cada vez más dirigidas y condicionadas limita la capacidad del Programa de aprovechar al máximo los recursos. Asimismo:
- impone mayores trabas al PMA para cumplir su mandato y velar por que los recursos se utilicen de la forma más eficiente y eficaz en función de los costos posible;

<sup>8</sup> Definiciones del Reglamento Financiero.



- b) reduce la capacidad del Programa de responder rápidamente a necesidades críticas y retrasa la ejecución de las operaciones;
  - c) aumenta la intensidad de uso de recursos humanos y de los costos en la negociación, programación y presentación de informes sobre las contribuciones;
  - d) afecta adversamente a las operaciones, por ejemplo, volviendo poco constante la corriente de recursos;
  - e) reduce la capacidad del Programa de financiar programas y operaciones menos populares, pero con necesidades igualmente imperiosas; y
  - f) en el caso de la mayor condicionalidad de las contribuciones *multilaterales*, plantea el tema de la manera en que éstas se definen, es decir, si hay ciertas condiciones y, en tal caso, de qué tipo, que se admiten en la definición de contribución multilateral.
33. En esta parte del examen de las políticas de RFLP se examinará el uso que se hace actualmente de las ventanillas de financiación y se procurará encontrar una mejor manera de alcanzar un equilibrio entre las contribuciones dirigidas y las multilaterales. Asimismo, se analizarán los costos que entraña la gestión de las contribuciones dirigidas y condicionadas de los donantes y otras cuestiones conexas.

#### ⇒ Previsibilidad

34. A medida que las contribuciones se vuelven cada vez más dirigidas y que los donantes imponen un mayor número de condiciones, se reduce significativamente la previsibilidad de los recursos (y el conocimiento de cómo se utilizarán). En esta sección del examen se analizará este tema y los siguientes:
- a) Cada vez son menos los donantes que anuncian sus promesas provisionales para el ejercicio financiero del PMA. Ello limita la planificación del empleo de los recursos generales del PMA.
  - b) La tendencia cada vez mayor a que las contribuciones sean dirigidas y condicionadas reduce la previsibilidad de los recursos disponibles para actividades y proyectos. Ello limita la planificación de las actividades y los proyectos.

#### ⇒ Contribuciones bilaterales

35. Actualmente, las cantidades que recibe el Programa por medio de la ventanilla de financiación bilateral se manejan individualmente. En algunos casos, determinadas disposiciones aplicables a tales contribuciones requieren más claridad en cuanto a la manera en que se clasifican y se da cuenta de ellas.
36. Uno de los principales asuntos que han de aclararse en esta parte del examen tiene que ver con los costos de apoyo que se imputarán a las contribuciones bilaterales y con la decisión de sufragarlos como CAI, CAD, o ambos. Actualmente se imponen distintas tasas de CAI a estas contribuciones, y los ingresos derivados de tales gravámenes se acreditan invariablemente al Fondo General o bien directamente a la contribución bilateral.
37. Otro tema que se examinará es el de las mayores posibilidades de que el PMA preste a los países receptores y a los donantes bilaterales servicios que puedan no estar directamente relacionados con los alimentos sino que se refieran más bien a asistencia técnica o de otro tipo.



## B. Clasificación de donantes

38. Las actuales políticas de RFLP se refieren a dos categorías de donantes: donantes habituales y donantes no habituales, que incluyen al sector privado. Un examen detenido de estas dos categorías de donantes indica que, en algunos casos, las políticas que rigen las contribuciones no son adecuadas, incluidas aquéllas relativas a la financiación de los componentes de costos para los que algunos donantes no habituales y del sector privado no pueden efectuar contribuciones. En esta parte del examen se analizarán ambas categorías de donantes, la cuantía de sus contribuciones al PMA en los últimos seis años, las dificultades que se plantean para aplicar el principio de la recuperación total de los costos, y los procesos administrativos que supone atender a la naturaleza única de cada categoría de donante.
39. Los **donantes habituales** son gobiernos que (ya sea anualmente o respondiendo a llamamientos) han proporcionado de manera constante donaciones al PMA desde sus orígenes. Por lo general, sus contribuciones al PMA han pasado a formar parte de sus consignaciones presupuestarias. La mayor parte de estos donantes han concertado un acuerdo marco de asociación de varios años o un memorando de entendimiento con el PMA, por los que suele regirse la manera en que el Programa administra sus contribuciones.
40. Los **donantes no habituales** incluyen el sector privado y los gobiernos que proporcionan donaciones al PMA de manera más esporádica. El PMA establece contratos o memorandos de entendimiento específicos en relación con las contribuciones de estos donantes.

### ⇒ *Donantes no habituales*

41. Las contribuciones procedentes de donantes no habituales han gozado de mayor flexibilidad para cumplir con el principio de la recuperación total de los costos mediante las modalidades de que dispone el Programa para sufragar los gastos que los donantes quizás no puedan cubrir, por ejemplo:
- efectivo facilitado por los donantes habituales;
  - monetización (es decir, venta) de productos;
  - exenciones aplicables a ciertos componentes de costos; y
  - el Fondo General.
42. No obstante, una mirada más detenida revelará que si bien existen tales mecanismos, los fondos disponibles por conducto de ellos no bastan para sufragar todos los gastos conexos de ciertos donantes no habituales. Así pues, aunque los donantes no habituales representan una importante fuente de dotación de recursos para el PMA, las contribuciones en efectivo destinadas a sufragar los gastos conexos siguen planteando problemas, especialmente respecto de algunas contribuciones en especie y las de mayor magnitud.

### ⇒ *Aplicación de la recuperación total de los costos a los donantes no habituales*

43. Las actuales directrices, normas y procedimientos destinados a financiar los gastos conexos en relación con los donantes no habituales no son adecuados. Cada vez resulta más difícil financiar los costos no alimentarios de esas contribuciones: los donantes habituales se muestran reacios a financiar los costos, la cuantía de recursos del Fondo General del PMA no es suficiente y el uso de la monetización es problemático. En esta parte del examen de las políticas de RFLP se investigarán distintas posibilidades de



financiación de los gastos conexos y se analizarán las siguientes opciones para establecer políticas específicas con las que puedan manejarse las contribuciones de estos donantes:

- a) la introducción de criterios de admisibilidad aplicables a los donantes no habituales;
- b) el uso de contribuciones del sector privado para sufragar los costos no alimentarios, incluidos servicios en especie (transporte, logística, etc.);
- c) el uso del TTAM, los OCOD y CAD del proyecto al que está destinada la contribución del donante no habitual;
- d) el uso de los ingresos en concepto de intereses;
- e) la búsqueda de más financiación de donantes y/o la creación de otros fondos para cubrir esos gastos;
- f) el uso de los ahorros de los proyectos que se definan durante su ejecución; y
- g) una mayor monetización de productos.

### ⇒ *Contribuciones en especie*

44. El PMA no acepta todas las ofertas de contribuciones en especie realizadas por donantes no habituales; por ejemplo, cuando no se cuenta con efectivo suficiente para cubrir los gastos conexos, debido a lo cual a menudo no se logran satisfacer las necesidades del proyecto. No se han definido cabalmente el contexto específico y las condiciones en que el Programa debe aceptar las contribuciones. Es necesario aclarar el costo que supone administrar y manejar tales contribuciones y otros requisitos que permitan una presentación de informes más concreta.

### ⇒ *Carácter único de los donantes del sector privado*

45. Si bien los donantes del sector privado entran dentro de la categoría de donantes no habituales, no se trata de gobiernos; los donantes del sector privado vienen de entornos diferentes y quizás también enfoquen su asociación con el PMA desde una perspectiva diversa, lo cual afecta a su comportamiento. El PMA no tiene demasiada experiencia en esta esfera, y aún no se han elaborado políticas específicas que rijan la relación con los donantes del sector privado.
46. En consecuencia, en esta parte del examen se establecerá un marco de política que rija la relación del PMA con el sector privado, partiendo de las directrices del Secretario General sobre cooperación con el sector privado. Al formular dicha política se aprovecharán también las experiencias de otras organizaciones de las Naciones Unidas en esta esfera.
47. Una política de esa índole deberá tener en cuenta los principios de compromiso y las cuestiones jurídicas, financieras, de programación y de comunicaciones únicas que se plantean. Se presentará un análisis de los costos y beneficios de tal iniciativa y se examinarán sus repercusiones en el objetivo general de lograr una mayor seguridad de recursos y ampliar la base de donantes del PMA.

## SECCIÓN E: CATEGORÍAS DE PROGRAMAS

48. Por categorías de programas se entiende la clasificación de las operaciones del PMA en función del carácter de los proyectos que se están realizando, es decir, operaciones de desarrollo, operaciones de socorro de urgencia, operaciones prolongadas de socorro, recuperación y rehabilitación, y operaciones especiales. Si bien estas categorías se



establecieron cuando se introdujeron las políticas de recursos y financiación a largo plazo en 1996, ya existían y se aplicaban a la clasificación de proyectos antes de ese momento. (La categoría de OPSR es una excepción, ya que era una subserie de los que entonces eran recursos ordinarios.)

49. Esta parte del examen se llevará a cabo en estrecha coordinación con la elaboración del Plan Estratégico. Con todo, para no atrasar el examen de las políticas de RFLP, por lo que a éste respecta se partirá del supuesto de que, a efectos de financiación, se mantendrán las actuales categorías de programas. Este supuesto podrá modificarse en función de las consultas y deliberaciones que se celebren en relación con el Plan Estratégico.

## SECCIÓN F: CATEGORÍAS DE COSTOS

50. En esta parte del examen se analizarán las categorías de costos (sus definiciones, naturaleza, bases para la determinación del valor y para la aplicación de las tarifas y contabilización), y se considerará si siguen siendo idóneas para alcanzar los objetivos de las políticas de RFLP y si pueden aplicarse a esos efectos. En los párrafos siguientes se describen los asuntos que se estudiarán respecto de cada categoría de costos.

### A. Costos operacionales

#### ⇒ Definición y composición

51. En el Reglamento Financiero, por costos operacionales se entiende “los costos de los:
- productos;
  - su transporte marítimo y los costos conexos;
  - el transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM); así como
  - cualquier otro insumo proporcionado por el PMA a los beneficiarios, el gobierno del país receptor o los demás asociados en la ejecución [OCOD]”.<sup>9</sup>
52. Las partidas correspondientes a cada una de estas categorías de costos se indican en el Anexo I.

#### ⇒ Bases para la determinación del valor

53. El valor que se adjudica a cada uno de estos costos en el momento en que se confirma la contribución se define en el Reglamento General como sigue:
- “*productos: [‘un valor basado en los precios cotizados en el mercado mundial, en el precio aplicable del Convenio sobre la ayuda alimentaria (CAA), o en el precio de factura del donante, según corresponda*<sup>10</sup>’]”;
  - transporte externo*<sup>11</sup>: *costo efectivo estimado;*

<sup>9</sup> Definiciones del Reglamento Financiero.

<sup>10</sup> Artículo XIII.6 del Reglamento General.

<sup>11</sup> Este componente de costo se describe como transporte “externo” en el Reglamento General y como transporte “marítimo” en el Reglamento Financiero. Se propone cambiar en el Reglamento Financiero “marítimo” por “externo”, para que los textos sean congruentes y para que se refleje el verdadero contenido de este componente de costo (ya que, en algunos casos, los productos se compran fuera del país en que se está ejecutando el proyecto, pero no se transportan necesariamente por vía marítima).



- (iii) *transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM): tasa promedio por tonelada correspondiente al proyecto;*
- (iv) *otros costos directos: parte proporcional del monto presupuestado para el proyecto, en vigor en el momento de la contribución, basado en el tonelaje”.*

### ⇒ **Bases para la aplicación de las tarifas**

54. Los montos de gastos que se imponen a estas partidas son los siguientes:

- a) productos:
  - producto comprado: monto efectivo del gasto;
  - producto en especie: valor basado en los precios cotizados en el mercado mundial, el precio del CAA o el precio facturado por el donante;
- b) transporte externo y costos conexos: monto efectivo del gasto;
- c) TTAM: parte proporcional del gasto efectivo en función del tonelaje; y
- d) OCOD: parte proporcional del gasto efectivo en función del tonelaje.

### ⇒ **Cuestiones que deben examinarse**

55. En esta sección del examen se analizarán la actual definición y composición de los costos operacionales y el grado de equidad de las actuales modalidades de imputación de estos costos a los donantes. Se atenderán además los siguientes aspectos:

#### Insumos o apoyo

56. Algunos costos, que actualmente se clasifican como costos de apoyo, se producen para organizar la compra de productos, el recibo de los productos en especie y el transporte (tanto externo como terrestre) de los productos. Una manera de considerar a estos costos es como un *insumo* para las operaciones del Programa en lugar de considerarlos un *apoyo* de las operaciones. Desde el punto de vista contable, quizás se justifique clasificarlos como costos operacionales. (Por ejemplo, si los servicios fueron contratados externamente, el costo de esa contratación externa podría considerarse parte del costo de los productos/transporte y no se clasificaría necesariamente como un costo de apoyo de la operación en cuestión.)

57. Se estudiarán otras consideraciones (como las preferencias de los donantes y la transparencia) para determinar la viabilidad de las posibles reclasificaciones de tales costos.

#### TTAM

58. A fin de que hubiera una asignación más equitativa de costos de TTAM entre los donantes de proyectos y operaciones concretos, se creó una cuenta de igualación de los costos de TTAM. En el examen se analizará cómo está funcionando este mecanismo y la medida en que se han logrado sus objetivos; cabe la posibilidad de que se formulen recomendaciones en cuanto a su uso.



## Categoría de OCOD

59. Con efecto a partir del 1º de enero de 2000, los costos de los insumos proporcionados por el PMA y utilizados directamente en actividades -que estaban anteriormente clasificados como costos de apoyo directo (CAD)- se reclasificaron como costos operacionales (OCOD). Se volverá a examinar la categoría de OCOD para determinar si se han logrado los beneficios que se preveía obtener al establecer tal categoría.

## B. Costos de apoyo

### ⇒ Definición y composición

60. Los costos de apoyo se clasifican actualmente en dos categorías, que se definen en el Reglamento Financiero como sigue<sup>12</sup>:
- **Costos de apoyo indirecto (CAI):** “gasto[s] que sirve[n] para apoyar la ejecución de los proyectos y actividades pero que no puede[n] asociarse directamente con su realización”.
  - **Costos de apoyo directo (CAD):** “gasto[s] que está[n] directamente relacionado[s] con la prestación de apoyo a una operación y que no se registraría[n] si esa actividad cesase”.
61. Los CAI comprenden actualmente:
- gestión y administración (en la sede);
  - apoyo a los programas — sede;
  - apoyo a los programas — oficinas regionales, y
  - apoyo a los programas — oficinas en los países: en el momento, una estructura normalizada para todas las oficinas en los países.
62. Todos los otros costos de apoyo se clasifican como CAD. Las partidas asignadas a cada una de estas categorías de costos se indican en el Anexo II.

### ⇒ Bases para la determinación del valor

63. El valor que se adjudica a cada uno de estos costos en el momento en que se confirma la contribución se define en el Estatuto como sigue<sup>13</sup>:
- Costos de apoyo directo: “*parte proporcional del monto presupuestado para el proyecto, en vigor en el momento de la contribución, basado en el tonelaje;*”
  - Costos de apoyo indirecto: *porcentaje de los costos directos conforme a lo determinado por la Junta”.*

### ⇒ Bases para la aplicación de las tarifas

64. Los montos de gastos imputados a estas partidas son los siguientes:
- CAD: parte proporcional de los gastos efectivos según el tonelaje; y
  - CAI: porcentaje de los costos directos según una tasa fijada por la Junta.

<sup>12</sup> Definiciones del Reglamento Financiero.

<sup>13</sup> Artículo XIII.4 del Reglamento General.



### ⇒ **Cuestiones que deben examinarse**

65. En esta sección se examinarán las definiciones en vigor actualmente y las modalidades empleadas para determinar el valor y aplicar las tarifas respecto de los costos de apoyo. También se examinarán los siguientes aspectos:

#### Distinción entre costo directo e indirecto

66. Un estudio comparativo realizado en fecha reciente sobre los costos de apoyo del PMA y los de otras organizaciones de las Naciones Unidas reveló que las otras organizaciones consideradas no tenían una categoría de costos equivalente a los CAD. En esta sección se analizará a qué se debe esta situación, las ventajas y desventajas que plantea usar una categoría de CAD y si la actual división de los costos de apoyo en directos e indirectos es adecuada.

#### Reclasificación de los CAI como CAD

67. Según se debatió en el marco del reciente examen de los CAI, conforme a las definiciones y políticas en vigor, se justifica ampliamente reclasificar como CAD todo componente variable del presupuesto AAP que se impute como parte de los CAI y que pueda vincularse directamente a una operación. Si bien es posible que ello no requiera un cambio de política, el tema se estudiará en esta parte del examen, y se presentarán distintas posibilidades que podrán estudiarse cuando se establezca el marco del presupuesto para 2004–2005.

68. Según las definiciones y políticas en vigor, los CAD deben estar “**directamente relacionados** con la provisión de apoyo a *una operación*” – a menos que pueda establecerse esta relación directa, los costos deben clasificarse como indirectos. Se examinará asimismo lo siguiente:

- la aplicación de nuevos métodos y procedimientos para establecer tal relación directa o
- la modificación de las definiciones de CAI y CAD de modo que, por ejemplo, sea posible que los costos de apoyo que puedan relacionarse con *operaciones* (y no con una operación única) se clasifiquen como CAD.

#### Costos de apoyo fijos y variables

69. Una vez examinadas las definiciones y clasificación de los CAD y los CAI, es posible que queden CAI de carácter variable (es decir, costos que varíen *indirectamente* según el volumen de las operaciones). En ese caso, se plantean las siguientes cuestiones adicionales, que se examinarán:

- a) **CAI variables:** ¿Los costos de tipo CAI (del presupuesto AAP) deben ser de naturaleza totalmente fija? ¿Cómo se abordarán los cambios en estos costos cuando, en un ejercicio financiero, se produzcan variaciones significativas de volumen? ¿A partir de qué volumen se empezarán a introducir esos cambios?
- b) **CAD fijos:** Según la actual definición de CAD, los CAD “no se registrarían si [la] actividad cesase”.<sup>14</sup> En esta sección se examinará lo siguiente:
  - i) la idoneidad de esta definición, esto es, si en caso de que un costo sea de naturaleza fija debe clasificarse como indirecto;
  - ii) si ello exigiría reclasificar ciertos CAD como CAI; y

<sup>14</sup> Definiciones del Reglamento Financiero.



- iii) en el contexto de cambios en la situación financiera de muchos fondos y programas de las Naciones Unidas, la observación de la CCAAP en cuanto a que “el PMA se asegure de que los costos fijos presupuestados para ... CAD ... contengan la suficiente flexibilidad para acomodar, a un costo mínimo, los cambios en las operaciones y la ejecución de programas”.<sup>15</sup>
- c) **Oficinas en los países:** Debido a la actual política de emplear una configuración única para los CAI en las oficinas en los países, se plantea la posibilidad de que los países que no generen suficientes CAD tengan quizás presupuestos de costos de apoyo insuficientes, si bien se espera que mantengan ciertos requisitos mínimos o niveles de administración y gestión, comunicaciones y promoción, competencia técnica (análisis y cartografía de la vulnerabilidad [VAM], género, etc.), sistema de gobierno (UNDAF, coordinación entre organismos, etc.), y supervisión (seguimiento y evaluación, auditoría). La política de configuración única se examinará en función de estos aspectos.
- d) **Despachos regionales:** Se evaluará además el uso de una configuración única para los despachos regionales, dado que también se prevé que estos despachos mantengan ciertos requisitos mínimos que les permitan proporcionar un mecanismo de apoyo eficaz en función de los costos a las oficinas en los países.

#### Plazos aplicables a los costos de apoyo indirecto

70. Según la política vigente, los donantes deben confirmar una cantidad de CAI equivalente a un porcentaje de sus costos directos confirmados. No obstante, si los costos directos efectivos son inferiores a las cantidades confirmadas, no existe una política clara en cuanto a determinar si se debe reembolsar o no una parte de los CAI al donante. En otras palabras, ¿cuál es el momento en que corresponde imputar los CAI al donante?

#### Parte proporcional de los CAD (se aplica asimismo a los OCOD y al TTAM)

71. La política en vigor requiere imputar a los donantes una parte proporcional de los gastos efectivos por concepto de CAD, OCOD y TTAM de un proyecto o actividad según el tonelaje. Esta política debe aclararse respecto de las contribuciones a un proyecto o actividad cuya fecha de terminación sea anterior al fin de la actividad o proyecto dados. En ese caso, debe decidirse si la parte proporcional de los costos debe ser:
- únicamente la de los costos incurridos hasta la fecha de terminación (en cuyo caso a esa contribución no se aplicará la misma parte de los costos que a otras contribuciones); o
  - todos los costos incurridos hasta el fin del proyecto (en cuyo caso podría argumentarse que se imputa a la contribución una parte de costos surgidos después de su fecha de terminación).

<sup>15</sup> Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP).



## SECCIÓN G: MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

### Costos operacionales

#### ⇒ *Antecedentes*

72. La aplicación de las citadas políticas de RFLP por sí solas haría que la realización de cada operación dependiera totalmente del recibo previo de contribuciones para esa operación. No obstante, la naturaleza de las operaciones del PMA requiere un grado de flexibilidad y capacidad de respuesta que sería insuficiente si la situación fuera esa. Por lo tanto, las políticas de RFLP describen asimismo mecanismos financieros de transición en algunas circunstancias:
- a) **Reserva operacional:** Este mecanismo se usa para asegurar la continuidad de las operaciones en caso de déficit temporal de efectivo cuando, si bien una operación tiene contribuciones confirmadas, aún no se ha recibido el efectivo.
  - b) **Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI):** Este mecanismo se usa para suministrar alimentos y cubrir los CAD conexos de ciertas operaciones que aún no cuentan con contribuciones confirmadas, pero para la que pueden razonablemente preverse tales contribuciones.
  - c) **Mecanismo de anticipo de los CAD:** Este mecanismo de garantía está previsto para que la organización pueda gastar los fondos de CAD por adelantado, antes de las contribuciones confirmadas. Está respaldado por el Fondo General.

#### ⇒ *Cuestiones que deben examinarse*

73. En esta sección se examinará la idoneidad de estos mecanismos de financiación, por lo que hace a su cuantía y alcance. Se analizarán los siguientes temas:

##### Alcance

74. Se examinará el alcance de cada uno de los actuales mecanismos, y los vínculos entre ellos, y se aclarará cualquier superposición o desajuste.

##### Reserva operacional

75. Se examinará el alcance e idoneidad de la reserva operacional en función de las actividades del Programa. Ello incluirá un estudio de las tendencias del volumen de las contribuciones, y la recaudación y utilización de esta reserva.

##### Cuenta de Respuesta Inmediata

76. La composición de las actividades del PMA ha variado sustancialmente en los últimos años debido al drástico aumento de las necesidades de urgencia. Pese a ello, el objetivo de la CRI no sufrió cambio alguno, aún cuando ahora también se recurre a ella para las OPSR y las operaciones especiales.
77. En este contexto se examinarán los siguientes aspectos:
- a) la cuantía y alcance de la CRI en comparación con el volumen de operaciones; se revisarán el objetivo de la CRI y la naturaleza de los proyectos que puedan financiarse;
  - b) el grado de facultades delegadas a los directores en los países y regionales a fin de que aprueben nuevas OU con cargo a la CRI;



- c) criterios y procedimientos de uso de la CRI, por ejemplo:
  - i) incapacidad de usar fondos cuando se produce una interrupción crítica en el suministro;
  - ii) atrasos para liberar fondos debido a demoras en el proceso de aprobación de la OU, requisito previo para asignar fondos de la CRI;
  - iii) falta de claridad en los procedimientos de asignación de fondos de la CRI para artículos no alimentarios y límite máximo de gastos; y
  - iv) pocas posibilidades de reposición de la CRI.

#### Mecanismos de anticipo

78. El momento en que se necesitan los recursos con cargo a los CAD y OCOD en un proyecto no coincide necesariamente con cuándo se entregan los alimentos para ese proyecto; más bien lo contrario, es bastante normal que se necesiten antes de que llegue el grueso de las entregas. Por ejemplo, según el último examen de los CAD realizado, las operaciones de socorro suelen *necesitar* la mayor parte de los recursos con cargo a los CAD cuando éstas empiezan a realizarse, pero, en realidad, la mayoría de esos fondos sólo se *generan* en una fase posterior. Por lo tanto, el momento en que los recursos están disponibles no coincide con el momento en que las oficinas en los países los necesitan realmente.
79. En este contexto, se evaluará el alcance y la idoneidad del mecanismo de anticipo de los CAD paralelamente con los riesgos que entraña el no reembolso. Dado que este mecanismo no puede emplearse para los OCOD, y que parecen plantearse los mismos problemas de sincronización respecto de los OCOD que de los CAD, en esta sección del examen se analizará también la posible necesidad de un mecanismo de anticipo de los OCOD.
80. En la medida de lo posible, esta sección incluirá una evaluación del desfase entre cuándo surgen las necesidades y cuándo se dispone de los fondos. Examinará asimismo el monto total de CAD/OCOD en relación con el mecanismo de anticipo.

#### Preparación

81. El PMA no cuenta con mecanismos establecidos o adecuados para financiar actividades de preparación, como las relativas a la evaluación de las necesidades alimentarias, con excepción del Fondo para la preparación de proyectos, que se reserva cada año de las contribuciones multilaterales destinadas a la categoría de programas de desarrollo y que es muy limitado.
82. En la última revisión de los CAD en las OU y las OPSR se llegó a la conclusión de que debía crearse un mecanismo de financiación para la preparación de proyectos. Los fondos para un proyecto podrían obtenerse de ese mecanismo en la fase de planificación y, una vez que se aprobara el proyecto, se devolverían al mecanismo. En caso de que no se aprobara el proyecto, debería existir un mecanismo de financiación de los costos de planificación y preparación.
83. Así pues, se examinarán distintas posibilidades para crear y financiar actividades de preparación de vital importancia.

#### Otras necesidades institucionales

84. También se examinará la financiación de otras necesidades institucionales, como la evaluación de necesidades, la planificación para imprevistos, las iniciativas de género y el



seguimiento y la evaluación. El examen analizará concretamente el tratamiento de las partidas de costos que en principio no están directamente relacionadas con una operación, pero que podrían estarlo posteriormente debido a la evolución del carácter de dicha operación.

## B. Costos de apoyo

### ⇒ *Antecedentes*

#### Costos de apoyo indirecto (CAI)

85. Los CAI se presupuestan con cargo al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) fijado por un bienio, si bien el Director Ejecutivo tiene ahora la autoridad de “reajustar el componente AAP del presupuesto, de acuerdo con cualquier variación en el volumen de operaciones, cuando dichas variaciones [superen] en más del 10% el nivel previsto”.<sup>16</sup>
86. Los CAI se financian fundamentalmente mediante la recuperación de los CAI aplicando una tasa única de reembolso a todas las contribuciones de la organización, salvo casos concretos que están eximidos de dichos costos.

#### Costos de apoyo directo (CAD)

87. Los CAD se presupuestan en función del proyecto y se financian de forma proporcional con cargo a las contribuciones destinadas al proyecto.

### ⇒ *Cuestiones que deben examinarse*

#### Ingresos inciertos en concepto de CAI destinados a financiar parte del presupuesto AAP

88. En el documento sobre la revisión de los CAI publicado recientemente<sup>17</sup> se destacaba la incertidumbre del actual mecanismo de financiación de los CAI. Debido a esta incertidumbre es prácticamente inevitable que se produzcan desajustes entre los ingresos y los gastos con cargo al presupuesto AAP. En este contexto se examinarán los siguientes temas:
- financiar los gastos AAP, entre otras cosas un examen de las posibles maneras de conseguir que tal financiación sea independiente del tonelaje, sin dejar de asegurarse que todos los donantes siguen sufragando una parte equitativa de esos costos;
  - distintas alternativas para determinar la cuantía de gastos AAP; tal como se señala en el documento sobre los CAI, “el presupuesto AAP no debe basarse únicamente en factores como el tonelaje o un porcentaje de los costos directos...”<sup>18</sup>;
  - la manera en que la cuenta de igualación del presupuesto AAP podría emplearse para financiar a la larga los desajustes entre los ingresos y gastos AAP, incluido el impacto que pueda tener el principio de la recuperación total de los costos en la utilización de la cuenta;

<sup>16</sup> WFP/EB.3/2001/14.

<sup>17</sup> WFP/EB.3/2002/5-C/1.

<sup>18</sup> WFP/EB.3/2002/5-C/1.



- d) las posibles repercusiones financieras de la reclasificación de los CAI como CAD, o de los CAD como CAI, en cuanto a la financiación de los CAI de naturaleza quizás más fija;
- e) en vista de los debates sobre la naturaleza fija/variable de los CAI y las reclasificaciones resultantes, las facultades que se delegan actualmente en el Director Ejecutivo para ajustar el presupuesto AAP (cuando se produce una variación del volumen de operaciones que supere el 10% del nivel previsto);
- f) las políticas de RFLP que establecen que la tasa de CAI “se calcule aplicando el presupuesto de AAP aprobado a los COD y los CAD previstos para las actividades del bienio”. El proceso de presupuestación de los gastos AAP es en gran medida interno, en tanto que el proceso de fijación de la tasa de CAI depende de muchos factores externos. Es decir, que la cuantía del presupuesto AAP se ha vuelto, en cierta medida, un *resultado* de la tasa de CAI y no un *determinante* de ésta. La naturaleza en gran parte fija de los CAI hace que la aplicación de la tasa de CAI a los costos directos previstos quizás no sea la manera más adecuada de fijar la cuantía del presupuesto AAP.

Contribuciones en especie con cargo a los CAD (se aplica también a los OCOD)

89. Los CAD suelen prorratearse a los donantes en función de las contribuciones de productos para la operación. No obstante, las contribuciones en especie para los CAD y OCOD no están por lo general relacionadas con ningún producto. Esto causa problemas en el prorrateo de esos costos. En esta sección se examinará este tema.

## SECCIÓN H: OTROS ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS POLÍTICAS DE RFLP

90. Esta sección examinará cómo abordar temas específicos, no normalizados, relacionados con las políticas de recursos y financiación a largo plazo. Se incluirá en el examen:

### A. Los ingresos en concepto de intereses<sup>19</sup>

#### ⇒ *Antecedentes*

91. En virtud del Artículo 11.2 del Reglamento Financiero, “los haberes que no sean indispensables inmediatamente podrán ser invertidos por el Director Ejecutivo, teniendo presente la necesidad de seguridad, liquidez y rentabilidad”.
92. Los ingresos que resulten de esas inversiones (Artículo 11.3 del Reglamento Financiero) “se acreditarán a la relativa cuenta especial, cuando proceda, y en todos los otros casos al Fondo General como ingresos varios”. En el Artículo 4.1 del Reglamento Financiero se indica que los intereses obtenidos de inversiones se considerarán ingresos varios.

#### ⇒ *Cuestiones que deben examinarse*

93. Por consiguiente, el uso de los ingresos varios procedentes del Fondo General implica, al menos en parte, el uso de ingresos en concepto de intereses. Algunos donantes han manifestado preocupación por el uso de dichos ingresos en concepto de intereses y han

<sup>19</sup> Derivada de la decisión 2002/EB.3/7 de la Junta Ejecutiva.



citado su legislación, que restringe el uso de los intereses devengados por sus fondos. Asimismo ciertos donantes han solicitado al PMA que les remita los intereses devengados por todo saldo no utilizado de sus contribuciones en efectivo al final de un proyecto o programa o bien a intervalos regulares. De cumplirse tales solicitudes, aumentaría la carga administrativa, se reduciría aún más el carácter multilateral de los recursos del PMA, y el Programa podría perder una fuente potencial de ingresos adicionales.

94. Como parte del examen se analizarán los siguientes asuntos:
- a) posibilidades de cómo tratar los intereses cuando los donantes se enfrentan a restricciones legislativas;
  - b) pasos necesarios para utilizar de la mejor manera posible los ingresos en concepto de intereses, teniendo en cuenta la legislación de los donantes;
  - c) la compatibilidad del Reglamento Financiero vigente con esa legislación;
  - d) la pertenencia de los ingresos en concepto de intereses (los intereses devengados por saldos no utilizados de proyectos terminados);
  - e) la determinación de los montos de ingresos en concepto de intereses relativos a cada donante y el impacto de los “saldos negativos” en ese proceso;
  - f) la actual práctica de tratar los ingresos en concepto de intereses de manera diferente a los otros recursos del Fondo General (por lo que respecta a la aprobación necesaria para su uso);
  - g) las prácticas de otras organizaciones de las Naciones Unidas; y
  - h) los efectos de la nueva política de ingresos devengados en la manera de tratar los ingresos en concepto de intereses.

## B. Contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo<sup>20</sup>

### ⇒ *Antecedentes*

95. En este examen se estudiarán asimismo las actuales políticas y el tratamiento en materia de contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo (CGCE). Los asuntos que se debaten con arreglo a este tema se relacionan con la aplicación del Artículo 4.7 del Reglamento Financiero y los problemas relativos a las modalidades de cálculo, registro y recaudación de las CGCE.

### ⇒ *Cuestiones que deben examinarse*

96. En esta sección se hará un examen de lo siguiente:
- a) la definición y el alcance de las CGCE, y la eficacia y validez del Artículo 4.7 del Reglamento Financiero por lo que hace a sus requisitos obligatorios, su idoneidad y su eficacia;
  - b) las importantes dificultades que se plantean para concluir y aplicar acuerdos básicos con los gobiernos receptores, según estipula el Artículo 4.7 del Reglamento Financiero;
  - c) el debido tratamiento contable de las CGCE, a saber, otras maneras de registrar tales contribuciones (por ejemplo, como cuentas por cobrar o como efectivo);

<sup>20</sup> Derivada de la decisión 2002/EB.3/7 de la Junta Ejecutiva.



- d) la determinación del valor y las modalidades de registro de las CGCE en especie y el impacto que esto pueda tener en el presupuesto AAP;
- e) la relación entre las CGCE y la estructura normalizada de las oficinas en los países con cargo al presupuesto AAP, y formas de tratar las CGCE que no se relacionen con el AAP, como:
  - i) créditos directos a las respectivas oficinas en los países;
  - ii) ingresos varios imputables al Fondo General; y
  - iii) dentro de las nuevas estructuras normalizadas de las oficinas en los países, como AAP y como CAD, o como un elemento de costo distinto;
- f) la diferencia entre las opiniones de los donantes y del gobierno anfitrión sobre el carácter voluntario de estas contribuciones;
- g) las modalidades empleadas por otros organismos de las Naciones Unidas; y
- h) las normas y criterios financieros que complementan el tratamiento de las CGCE.

### ⇒ *Avances hasta la fecha*

97. Ya se ha ultimado un análisis exhaustivo de estas CGCE, que en estos momentos está examinando internamente la Secretaría. En principio, se había previsto presentar ese documento a la Junta en febrero. Sin embargo, a fin de que el examen de las CGCE coincida con el de los demás asuntos de las políticas de RFLP, el documento se presentará a los miembros de la Mesa y la Junta para que lo sometan a consulta antes de presentarlo a la Junta Ejecutiva en mayo.

## C. Exenciones de CAI

### ⇒ *Antecedentes*

98. El tema que se debatirá con arreglo a este punto está referido a la exención de CAI respecto de contribuciones en especie para sufragar los CAD, con arreglo a los párrafos e) y f) del Artículo XIII.4 del Reglamento General del PMA.

### ⇒ *Cuestiones que deberán examinarse*

99. Esta sección abarcará un examen de los criterios de exención de los CAI y los siguientes asuntos:
- a) Las exenciones de CAI pueden ocasionar déficit para sufragar los gastos AAP.
  - b) El Estatuto no trata el tema de las contribuciones cuya naturaleza es de CAI.
  - c) Las contribuciones recibidas por el PMA, deducidos los CAI (p. ej., las que provienen de los Amigos del PMA), repercuten en los ingresos en concepto de CAI.
  - d) ¿Cuál es la importancia de las contribuciones en especie para los CAD, y cómo repercuten en los CAI?
  - e) ¿Debe ampliarse el párrafo f) del Artículo XIII.4 del Reglamento General de modo que abarque los TTAM en especie y/o los OCOD?
  - f) No se deja constancia de todas las contribuciones en especie en concepto de CAD (p. ej., arreglos de disponibilidad inmediata). Se estudiarán procedimientos que permitan



documentar y dejar constancia de todas las contribuciones en especie en concepto de CAD.

#### **D. Fondos generados localmente**

##### **⇒ Antecedentes**

100. El Programa genera fondos localmente, entre otros con la venta de productos (conocido normalmente como monetización), conforme a lo dispuesto en el Artículo XI.1 del Reglamento General y el Artículo 4.6 del Reglamento Financiero. Esta parte del examen abarcará políticas financieras concretas relacionadas con la contabilización y gestión de esos fondos.

##### **⇒ Cuestiones que deben examinarse**

101. Este examen comprenderá lo siguiente:

- a) políticas, procedimientos y directrices para los distintos tipos de fondos generados localmente;
- b) la aplicación del principio de recuperación total de los costos a estos casos; y
- c) el tratamiento de las tasas de CAI administrativas relacionadas con estos fondos.

#### **E. Provisión de servicios logísticos a terceras partes**

##### **⇒ Antecedentes**

102. El PMA presta una variedad de servicios a otros organismos de las Naciones Unidas y miembros de la comunidad de organizaciones privadas y voluntarias, ya sea a corto plazo (de manera extraordinaria) o a largo plazo. Estas actividades no se vinculan directamente con la distribución de alimentos. No obstante, en el proceso de ejecución de los proyectos del PMA, especialmente por lo que hace al transporte y la logística, se presentan oportunidades para un intercambio de este tipo de servicios con otras organizaciones participantes. Este tipo de servicios incluyen:

- el Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (UNJLC);
- el Servicio aéreo humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS);
- el Depósito de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas (UNHRD); y
- los acuerdos técnicos con terceras partes (UNICEF, FAO etc.).

103. No hay actualmente una norma en cuanto a la manera en que el PMA aborda tales actividades en su estructura programática, ni en cuanto a la manera ni el grado en que se asignan los CAI a esas actividades. En la actualidad, la inclusión de estas actividades en los presupuestos de los proyectos acarrea los CAI usuales. Otros mecanismos empleados son los acuerdos con terceras partes y los memorandos de entendimiento, en virtud de los que se añaden tasas arbitrarias y, en algunos casos, no se impone gravamen alguno, por lo general debido a que en los llamamientos unificados está incluido el costo total de la operación.

##### **⇒ Cuestiones que deben examinarse**

104. Dado que cada vez más se encarga al Programa que preste servicios logísticos a terceras partes, y dada la magnitud de los ingresos y gastos relacionados con tales actividades, es



menester establecer una metodología normalizada, así como políticas más específicas y pertinentes.

105. Es posible que sea necesario resolver las siguientes tres cuestiones (no se trata de una lista exhaustiva):
- a) ¿Cuál es el medio más apropiado para abordar este tipo de operaciones?
  - b) ¿Cuál es el costo de apoyo indirecto más indicado que debe imputarse a tales actividades?
  - c) ¿Deberá ser el PMA la única vía por la cual se dirigen las contribuciones de los donantes a las actividades en cuestión?

---

## SECCIÓN I: IMPACTO DE OTROS ASUNTOS ESTRATÉGICOS

106. El Programa está estudiando las siguientes cuestiones, que podrían plantear la inclusión de otros asuntos en el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo:
- marco de la gestión basada en los resultados para el presupuesto AAP;
  - Plan de Gestión, 2004–2005;
  - Plan Estratégico, 2004-2007.
107. El impacto que tengan estos asuntos en las políticas de RFLP se hará constar en la sección apropiada del documento final de examen, en tanto que labor en curso en relación con estos temas.

---

## SECCIÓN J: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

108. Esta sección presentará las principales conclusiones y recomendaciones del examen.



## **TERCERA PARTE: PROGRAMA DE TRABAJO**

109. Se propone que el examen de 2003 de las políticas de recursos y financiación a largo plazo se realice en cuatro fases, conforme a las siguientes etapas:

- **Fase 1: Elaboración del programa de trabajo y esbozo anotado:**
  - Distribución por parte de la Secretaría de un proyecto de programa de trabajo y esbozo anotado: 10 de diciembre de 2002.
  - Consulta oficiosa de la Junta sobre el documento final de la Junta Ejecutiva: 14 de enero de 2003.
  - Examen del Comité de Finanzas de la FAO: en la semana que finaliza el 31 de enero de 2003 (por confirmar).
  - Examen del programa de trabajo y esbozo anotado por la CCAAP: 5 de febrero de 2003 (por vídeo).
  - Presentación oficial del programa de trabajo y esbozo anotado definitivos a la Junta Ejecutiva: 6 y 7 de febrero de 2003.
- **Fase 2: Recopilación de información y consultas bilaterales oficiosas:**
  - Observaciones de fondo de los miembros de la Junta sobre las cuestiones indicadas en el esbozo anotado: 14 de febrero de 2003.
  - Información detallada de la Secretaría sobre las cuestiones indicadas y los resultados de las consultas bilaterales oficiosas celebradas con las listas: 21 de febrero de 2003.
  - Clasificación de las cuestiones por orden de prioridad por parte de la Junta Ejecutiva, en consulta con la Secretaría, y selección de aquellas que se incluirán en la fase inicial del examen.
- **Fase 3: Producción del documento inicial sobre el examen de las políticas de RFLP para la Junta Ejecutiva:**
  - Reuniones de la Mesa de la Junta Ejecutiva para examinar todas las cuestiones prioritarias, conclusiones y recomendaciones: reuniones periódicas el 5 de febrero, el 14 de febrero y el 26 ó 28 de marzo (todas ellas por confirmar).
  - Producción por parte de la Secretaría, bajo la dirección de la Mesa, del documento inicial sobre el examen de las políticas de RFLP en el que se exponen las políticas propuestas: 9 de abril de 2003.
  - Presentación del documento inicial sobre el examen de las políticas de RFLP a REC para su procesamiento: 11 de abril de 2003.
  - Publicación del documento inicial sobre el examen de las políticas de RFLP: 25 de abril de 2003.
- **Fase 4: Examen del documento por parte de la CCAAP y el Comité de Finanzas de la FAO**
  - Examen del Comité de Finanzas de la FAO: durante la semana del 5 al 9 de mayo de 2003 (por confirmar).
  - Examen de la CCAAP: 12 y 13 de mayo (por confirmar).
  - La Junta Ejecutiva estudia las propuestas que figuran en el documento inicial del examen de las políticas de RFLP: 26 a 30 de mayo de 2003.



➤ **Fase 5: Fase final: Examen de las cuestiones restantes**

- Las cuestiones que no se hayan tratado en el documento inicial sobre el examen de las políticas presentado a la Junta en el período de sesiones de mayo, se presentarán en el período de sesiones de octubre. Las cuestiones de que se trate, y el calendario en que deben resolverse, se describirán en un anexo que se adjuntará al documento preparado para la fase inicial del examen (véase la fase 4).



**ANEXO I****DESGLOSE ACTUAL DE LOS COSTOS OPERACIONALES**

1. Productos:
  - a) Productos en especie
  - b) DLP – dinero en lugar de productos
2. Transporte externo:
  - a) Transporte externo - flete marítimo
  - b) Transporte externo - flete terrestre
  - c) Transporte externo –flete aéreo
  - d) Carga
  - e) Descarga
  - f) Almacenamiento
  - g) Comisiones del organismo de ejecución
  - h) Ensacado
  - i) Transbordo
  - j) Fumigación
  - k) Seguro
  - l) Superintendencia
3. Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM):
  - a) Costos de operaciones portuarias
  - b) Transporte terrestre
  - c) Transporte aéreo
  - d) Costos de transbordo
  - e) Operaciones en el PEIP
  - f) Costos de distribución
  - g) Otros costos de TTAM
4. Otros costos operacionales directos (OCOD):
  - a) Costos relacionados con el personal
  - b) Gastos ordinarios (alquiler, servicios públicos, etc.)
  - c) Equipo y costos de capital
  - d) Costos de elaboración de alimentos



**ANEXO II**

---

**DESGLOSE ACTUAL DE LOS COSTOS DE APOYO**

1. Costos de apoyo indirecto:
  - a) Personal
  - b) Horas extraordinarias
  - c) Consultorías
  - d) Viajes
  - e) Información y publicaciones
  - f) Documentos y reuniones
  - g) Capacitación
  - h) Comunicaciones
  - i) Sistemas de gestión de la información
  - j) Atenciones sociales
  - k) Otros gastos de funcionamiento
  - l) Servicios de la FAO
  - m) Servicios de otras organizaciones de las Naciones Unidas
  - n) Contribución a la reforma de las Naciones Unidas
2. Costos de apoyo directo:
  - a) Personal
  - b) Consultores
  - c) Viajes
  - d) Comunicaciones
  - e) Sistemas de información
  - f) Otros gastos de oficina



## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AAP	(Presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
CAA	Convenio sobre la Ayuda Alimentaria
CAD	Costos de apoyo directo
CAI	Costos de apoyo indirecto
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CGCE	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
CGCE	Contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo
COD	Costos operacionales directos
CPA	Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
OCOD	Otros costos operacionales directos
OPSR	Operación prolongada de Socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
RFLP	Políticas de recursos y financiación a largo plazo
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNHAS	Servicio aéreo humanitario de las Naciones Unidas
UNHRD	Depósito de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNJLC	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

