

Octubre de 2010



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE FINANZAS

134° período de sesiones

Roma, 21 – 22 de octubre de 2010

Examen del marco de financiación

Todas las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Sr. Sean O'Brien

**Director de la Dirección de Presupuesto y Programación y Jefe Adjunto de Finanzas
Programa Mundial de Alimentos**

Tel.: +3906 6513 2682

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org.

W0000

RESUMEN

- **Se presenta a la Junta Ejecutiva, para aprobación, el documento titulado “Examen del marco de financiación”. En el documento se exponen los motivos en los que se basa la propuesta de la Secretaría de introducir enmiendas al Reglamento General y el Reglamento Financiero con objeto de aplicar las recomendaciones finales derivadas del examen del marco de financiación.**

ORIENTACIÓN QUE SE PIDE DEL COMITÉ DE FINANZAS

- **Se pide al Comité de Finanzas que tome nota del examen propuesto del marco de financiación y que dé su visto bueno para que se presente a la Junta Ejecutiva a efectos de aprobación.**

Proyecto de asesoramiento

- **De conformidad con el Artículo XIV del Estatuto del PMA, el Comité de Finanzas de la FAO recomienda al PMA que apruebe las enmiendas al Reglamento General y el Reglamento Financiero que figuran en el documento titulado “Examen del marco de financiación”.**

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 8-11 de noviembre de 2010

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 5 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2010/5-A/1
7 octubre 2010
ORIGINAL: INGLÉS

EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN

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 aprobación.

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, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora Ejecutiva Adjunta y Jefa de Finanzas, RM*:	Sra. G. Casar	Tel.: 066513-2885
---	---------------	-------------------

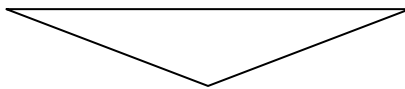
Jefe Adjunto de Finanzas y Director, RMB**:	Sr. S. O'Brien	Tel.: 066513-2682
--	----------------	-------------------

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas

** Dirección de Presupuesto y Programación

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta aprueba las enmiendas al Artículo XIII.4 del Reglamento General y al Artículo 1.1 del Reglamento Financiero, de conformidad con lo establecido en el documento titulado “Examen del marco de financiación” (WFP/EB.2/2010/5-A/1).

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2010 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

ANTECEDENTES

1. El examen del marco de financiación del PMA se realizó con objeto de garantizar que dicho marco respaldara la plena aplicación del Plan Estratégico del PMA para el período 2008-2013. En el contexto de este examen se analizaron numerosos asuntos, entre ellos:
 - las categorías de programas;
 - el modelo de presupuestación y determinación de costos basado en el volumen de los productos distribuidos, y
 - la financiación de los costos de apoyo directo e indirecto.
2. Durante el examen del marco de financiación también se plantearon dos cuestiones conexas: los mecanismos de prefinanciación y de compras a término y el establecimiento de prioridades.
3. En el transcurso de varias consultas oficiosas y períodos de sesiones de la Junta, los miembros ofrecieron orientación a la Secretaría sobre el modo de llevar a cabo el examen. En las fases iniciales, dieron prioridad a las cuestiones relacionadas con las categorías de programas y, en consecuencia, en el período de sesiones anual de 2010 de la Junta Ejecutiva, éstas se trataron por separado respecto de los asuntos de carácter más financiero. Las propuestas de modificación de los mecanismos de prefinanciación y de compras a término también se están considerando por separado y se presentarán en el segundo período de sesiones ordinario de 2010. Las cuestiones relativas al establecimiento de prioridades, que se analizaron en varias consultas oficiosas, siguen siendo un importante aspecto del diálogo permanente con la Junta Ejecutiva sobre la gestión de los recursos.
4. Paralelamente, han continuado las deliberaciones en torno a las cuestiones relacionadas con el modelo basado en el volumen de alimentos y la financiación de los costos de apoyo directo (CAD) y costos de apoyo indirecto (CAI). En el período de sesiones anual de 2010, la Secretaría ha presentado el documento titulado “Opciones formuladas a raíz del examen del marco de financiación” (WFP/EB.A/2010/6-E/1), en el cual se formulan las seis recomendaciones siguientes:
5. **Recomendación 1.** Tratar por separado, dentro de los proyectos, las actividades no alimentarias y —excepcionalmente— permitir corrientes de financiación independientes.
6. **Recomendación 2.** Modificar el modelo de financiación de los CAD vigente de modo que se base en un porcentaje de los costos operacionales directos (COD) en lugar de en una tasa por tonelada.
7. **Recomendación 3.** Alentar y aceptar contribuciones destinadas concretamente a sufragar los CAD de manera más transparente y con mayor flexibilidad.
8. **Recomendación 4.** Pasar a un plan de gestión trienal renovable, que se apruebe anualmente.
9. **Recomendación 5.** Alentar y aceptar contribuciones directas para el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) en función de cada caso de forma más transparente y flexible.
10. **Recomendación 6.** Mantener el actual modelo de CAI para la financiación del presupuesto AAP.

11. Luego de su análisis, la Junta tomó nota de las recomendaciones y solicitó la realización de consultas adicionales. En una consulta oficiosa celebrada en el mes de julio, resultó claro que no había consenso acerca de las recomendaciones de aceptar contribuciones directas para los CAD y el presupuesto AAP. En consecuencia, y debido a que las aplicaciones prácticas y el impacto de estas recomendaciones y de la recomendación 6 requerían una mayor elaboración, la Secretaría decidió que estos asuntos no se abarcarían en el examen.
12. La Secretaría decidió asimismo analizar la recomendación 4 —la aplicación de un plan de gestión trienal renovable— en el contexto de un examen general del contenido y la presentación del Plan de Gestión, que la Junta había solicitado en noviembre de 2009 durante el estudio del Plan de Gestión del PMA para el bienio 2010-2011. Por tanto, toda modificación del ciclo del Plan de Gestión se propondrá como resultado de ese examen.
13. En este documento se proponen enmiendas al Reglamento General y al Reglamento Financiero del PMA que permitirán al Programa aplicar las recomendaciones 1 y 2. Las enmiendas propuestas darían lugar a:
 - i) la actualización del modelo de determinación de costos del PMA para incorporar las actividades no alimentarias, y
 - ii) la modificación del modelo de financiación de los CAD de modo que se base en un porcentaje en lugar de en una tasa por tonelada.

MODIFICACIONES PROPUESTAS

14. En 1996, el PMA adoptó el principio de la recuperación total de los costos en virtud del cual se preveía que los donantes se hicieran cargo de todos los costos operacionales y de apoyo de sus propias contribuciones. Dicho principio se expresa en el párrafo 2 del Artículo XIII del Estatuto del siguiente modo:

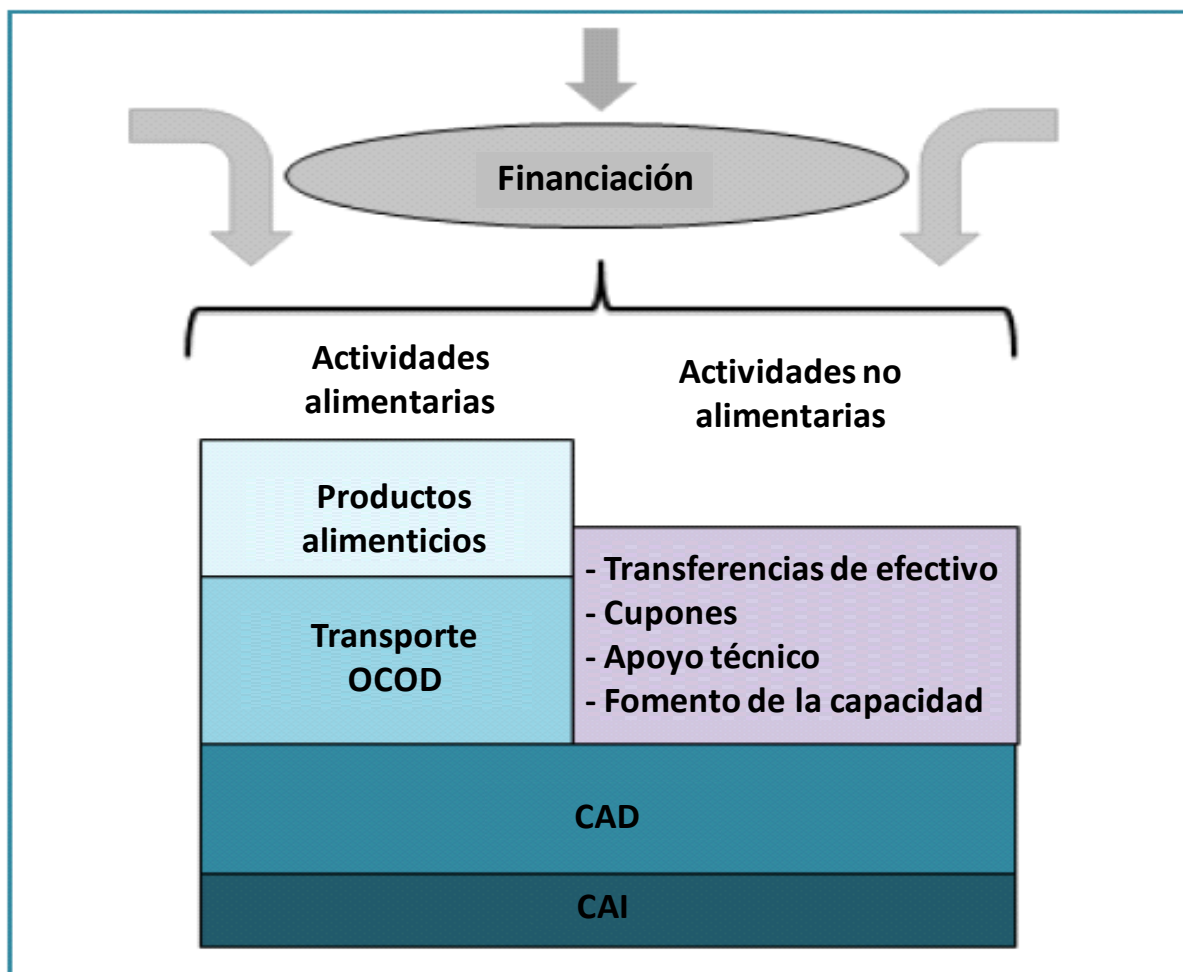
“A menos que en el Reglamento General se disponga lo contrario respecto de los países en desarrollo, los países con economías en transición y otros donantes no habituales, o en otros casos extraordinarios, cada donante proporcionará contribuciones en dinero suficientes para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo de sus propias contribuciones.”
15. Este principio, cuando se adoptó, reflejaba el principal tipo de asistencia que prestaba el PMA (basada en los productos alimenticios) y constituía un medio transparente y fiable de asegurar que se sufragaran todos los costos, especialmente cuando se recibían contribuciones de productos alimenticios en especie o contribuciones asignadas exclusivamente a la compra de un producto alimenticio determinado. En consonancia con este contexto operacional y de financiación, el Artículo XIII.4 del Reglamento General describe el cálculo de la recuperación total de costos solamente en relación con la “contribución en productos”.
16. Si bien el principio de la recuperación total de costos no ha perdido pertinencia, actualmente hay una mayor demanda de contribuciones para actividades no alimentarias —tales como las transferencias de efectivo y la distribución de cupones, la producción local de alimentos enriquecidos desde el punto de vista nutricional y el fomento de la capacidad local—, como lo señala el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. Al igual que en el caso de las actividades alimentarias, estas actividades tienen costos que pueden atribuirse directamente a las propias actividades y otros que se relacionan con ellas en el marco de la estructura general de apoyo al proyecto.

17. A fin de garantizar que el principio de la recuperación total de costos se aplique de forma transparente y equitativa a todas las contribuciones que recibe el PMA, se propone actualizar el marco de financiación para poder integrar las actividades no alimentarias.

MODELO DE DETERMINACIÓN DE COSTOS PROPUESTO PARA LAS ACTIVIDADES NO ALIMENTARIAS

18. Es cada vez más la asistencia alimentaria que el PMA proporciona por medios diferentes de la distribución de productos alimenticios. Las actividades destinadas a promover un mayor acceso a alimentos nutritivos y a proteger los medios de subsistencia —tales como transferencia de efectivo, distribución de cupones, prestación de apoyo técnico y capacitación— desempeñan un papel cada vez más importante en la prestación de asistencia a los beneficiarios y en la colaboración con los asociados, y a menudo se suman a las distribuciones de productos alimenticios para alcanzar los objetivos de los proyectos.
19. La práctica de incorporar actividades no alimentarias en la estructura de costos basada en el volumen de los productos distribuidos se traduce en una definición y clasificación poco adecuadas de los insumos no alimentarios, lo que ocasiona grandes dificultades en la esfera de la planificación, el control, la gestión y la ejecución de dichas actividades. Esta práctica, además, crea dificultades por lo que respecta al establecimiento de pautas de referencia aplicables a los distintos proyectos, la elaboración de parámetros para medir las realizaciones y la evaluación del impacto de las actividades.
20. Al aplicarse la recomendación que se ilustra en la Figura 1, el costo de las actividades no alimentarias se trataría por separado dentro de los proyectos. Con esta opción se lograría más transparencia, se fortalecerían la planificación y la gestión y se establecerían nexos más claros con los indicadores de las realizaciones respecto de todos los tipos de actividades. Además, se facilitaría el cálculo del costo de los productos alimenticios por tonelada, lo que permitiría establecer con mayor precisión pautas de referencia y realizar una comparación entre las actividades basadas en productos alimenticios de los distintos proyectos.
21. Este enfoque haría posible que el PMA movilizara recursos tanto para las actividades alimentarias como para las actividades no relacionadas con el suministro de alimentos, ya sea conjuntamente o por separado, según las circunstancias. El PMA seguirá solicitando contribuciones para cada proyecto considerado como un todo, ya que esto permite al responsable del proyecto ejecutar la actividad que resulte más eficaz y eficiente al momento de recibir la contribución. No obstante, teniendo en cuenta que en algunos casos los intereses y la normativa de los países donantes pueden impedir el aporte de contribuciones para uno o más tipos de actividades dentro de un proyecto, las contribuciones podrían destinarse en parte o en su totalidad a una o más actividades concretas. Este enfoque favorecería la capacidad del PMA para generar recursos e incrementar al máximo los impactos de los proyectos.

Figura 1: Tratar por separado las actividades no alimentarias y permitir que los fondos se destinen a un proyecto considerado como un todo o a actividades concretas



Recomendación 1: Se recomienda tratar por separado, dentro de los proyectos, las actividades no alimentarias y —excepcionalmente— permitir corrientes de financiación independientes.

PROPUESTA DE FINANCIACIÓN DE LOS COSTOS DE APOYO DIRECTO

22. Se entiende que un CAD es aquel gasto efectuado por lo general en las oficinas en los países que “está directamente relacionado con la prestación de apoyo a una operación y que no se registraría si esa actividad cesase”¹. Para calcular los CAD, los gastos periódicos —como los que generan el personal, los vehículos, el alquiler y los suministros de oficinas, el seguimiento y la evaluación, así como la capacitación necesaria— se cuantifican e incluyen en el presupuesto de los proyectos.
23. No obstante, las necesidades en concepto de CAD se financian como parte prorrateada del monto presupuestado para un proyecto, en función del volumen de productos

¹ Artículo 1.1 del Reglamento Financiero del PMA

distribuidos, de conformidad con el Artículo XIII.4 (a) del Reglamento General. Este enfoque plantea las siguientes dificultades:

- i) La disponibilidad de financiación para sufragar los CAD en un proyecto dado puede ser variable e imprevisible, mientras que los costos en general pueden fijarse, por lo menos a corto plazo, lo que plantea importantes dificultades de planificación.
 - ii) Debido a la naturaleza más amplia y compleja de la asistencia alimentaria que presta ahora el PMA, el volumen en toneladas ya no es siempre el indicador más idóneo del tamaño o la complejidad de una operación.
 - iii) El requisito de que cada donante financie los CAD en función del volumen de productos proporcionados no se traduce necesariamente en una distribución equitativa de los costos entre los donantes cuando hay contribuciones destinadas a las actividades no alimentarias.
 - iv) Es posible que el sistema actual incentive implícitamente la realización de actividades que comportan un mayor volumen de productos.
24. En el período de sesiones anual de 2010, la Secretaría recomendó que se modificara el modelo en vigor y que, para la financiación de los CAD, estos últimos se calcularan como porcentaje de los costos operacionales. La Junta tomó nota de esta recomendación y pidió que el tema siguiera examinándose en el marco de una consulta oficiosa. Dicha consulta tuvo lugar en julio de 2010 y al parecer hubo consenso sobre la conveniencia de adoptar la recomendación.
25. En virtud de esta recomendación, el porcentaje correspondiente a los CAD vigente al momento de confirmarse las contribuciones se aplicaría a cada contribución independientemente del uso previsto para la misma. El porcentaje de CAD variaría de un proyecto a otro, en función de las necesidades.
26. Este enfoque presenta fundamentalmente tres ventajas: i) en las comparaciones entre los CAD de los diferentes proyectos se considerarán tanto las actividades alimentarias como las no alimentarias; ii) de este modo los CAD pueden calcularse de forma equitativa para todos los donantes que aportan recursos al proyecto en cuestión, ya sea que estén destinados a actividades alimentarias o a actividades que no supongan el uso de productos alimenticios, y iii) se elimina todo incentivo que lleve a aumentar al máximo el volumen de las compras cuando sea más eficaz realizar actividades basadas en productos más caros o en productos no alimentarios.

Recomendación 2: Modificar el modelo de financiación de los CAD vigente de modo que se base en un porcentaje de los COD en lugar de en una tasa por tonelada.

Conclusión

27. Las modificaciones señaladas en este documento son fundamentales para la aplicación del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. Una forma clara, sencilla y transparente de determinar el costo y la financiación de las actividades no alimentarias servirá de base a la transición que supone pasar del modelo de la ayuda alimentaria al de la asistencia alimentaria. La modificación del modelo de financiación de los costos de apoyo garantizará a los donantes una distribución de costos equitativa y a las oficinas en los países un apoyo más estable.

PROPUESTA DE ENMIENDAS AL REGLAMENTO GENERAL

28. El Artículo XIII.4 (a) del Reglamento General indica que los otros costos directos de una contribución se calcularán como “parte proporcional del monto presupuestado [...] basado en el volumen”. Esta redacción presenta dos dificultades para la aplicación de las recomendaciones 1 y 2. En primer lugar, no se hace diferencia entre los CAD y los otros costos directos. En segundo lugar, cuando una contribución se destina a actividades no alimentarias —como la entrega de cupones de efectivo/vales de compra o el fomento de la capacidad— el total de los costos operacionales es solamente un valor monetario y, por tanto, no hay ninguna base sobre la cual calcular el valor de los CAD.
29. A fin de poder aplicar las recomendaciones, se proponen las siguientes enmiendas al Reglamento General:
- modificar el Artículo XIII.4 (a) del Reglamento General para establecer de forma más clara que se refiere solamente a las actividades alimentarias, y establecer una diferencia entre los otros costos directos y los CAD;
 - agregar un subpárrafo al Artículo XIII.4 sobre las contribuciones en efectivo no asignadas a la compra de productos alimenticios, y
 - definir el cálculo de los CAD tanto para las contribuciones en productos alimenticios como en otro tipo de productos como porcentaje de los COD del proyecto en cuestión.
30. Además, para aplicar las recomendaciones arriba indicadas es necesario ampliar la definición de “costos operacionales” que figura en el Artículo 1.1 del Reglamento Financiero.

Artículo XIII.4 del Reglamento General

Redacción actual	Versión revisada (el texto nuevo aparece subrayado)
<p>“De conformidad con el Artículo XIII.2 del Estatuto, lo dispuesto a continuación será aplicable a los diversos tipos de contribuciones destinadas al PMA:</p>	<p>“De conformidad con el Artículo XIII.2 del Estatuto, lo dispuesto a continuación será aplicable a los diversos tipos de contribuciones destinadas al PMA:</p>
<p>(a) Los donantes que aporten productos alimenticios o dinero con fines específicos, como es dinero en lugar de productos (DLP) proporcionarán una cantidad suficiente de efectivo, servicios aceptables o artículos no alimentarios aceptables para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo relacionados con su contribución en productos, calculados conforme a los siguientes criterios:</p> <p>(i) productos: su valor se determinará de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XIII.6 del Reglamento General;</p> <p>(ii) transporte externo: costo efectivo estimado;</p> <p>(iii) transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM): tasa promedio por tonelada correspondiente al proyecto;</p> <p>(iv) otros costos directos: parte proporcional del monto presupuestado para el proyecto, en vigor en el momento de la contribución, basado en el tonelaje;</p> <p>(v) costos de apoyo indirecto: porcentaje de los costos directos conforme a lo determinado por la Junta.</p>	<p>(a) Los donantes que aporten productos alimenticios o dinero <u>destinado a la compra de alimentos, como es dinero en lugar de productos alimenticios (DLP)</u> proporcionarán una cantidad suficiente de efectivo, servicios aceptables o artículos no alimentarios aceptables para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo relacionados con su contribución en productos, calculados conforme a los siguientes criterios:</p> <p>(i) productos: su valor se determinará de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XIII.6 del Reglamento General;</p> <p>(ii) transporte externo: costo efectivo estimado;</p> <p>(iii) transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM): tasa promedio por tonelada correspondiente al proyecto;</p> <p>(iv) <u>otros costos operacionales directos: parte proporcional del monto presupuestado para el proyecto, en vigor en el momento de la contribución, basado en el tonelaje</u> <u>tasa promedio por tonelada aplicable al componente de alimentos del proyecto;</u></p> <p>(v) <u>costos de apoyo directo: porcentaje de los costos operacionales directos del proyecto, y</u></p> <p>(↔) <u>(vi) costos de apoyo indirecto: porcentaje de los costos directos del proyecto —es decir, costos operacionales directos y costos de apoyo directo—, conforme a lo determinado por la Junta.</u></p>
	<p>(b) <u>Los donantes que aporten efectivo destinado a actividades que no incluyan la distribución de alimentos proporcionarán una cantidad suficiente de efectivo para sufragar el total de los costos operacionales y costos de apoyo relacionados con sus contribuciones, para cuyo cálculo se emplearán los siguientes criterios:</u></p> <p>(i) <u>costos operacionales directos: costos efectivos estimados;</u></p> <p>(ii) <u>costos de apoyo directo: porcentaje de los costos operacionales directos del proyecto, y</u></p> <p>(iii) <u>costos de apoyo indirecto: porcentaje de los costos directos del proyecto —es decir, costos operacionales directos y costos de apoyo directo—, conforme a lo determinado por la Junta.</u></p>
ARTÍCULO 1.1 DEL REGLAMENTO FINANCIERO	
Redacción actual	Redacción revisada
<p>Por “costos operacionales” se entenderá los costos de los productos, su transporte marítimo y los costos conexos, y 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.</p>	<p>Por “costos operacionales” se entenderá <u>cualesquiera costos que no sean los costos de apoyo directo o los costos de apoyo indirecto relacionados con los proyectos y las actividades del PMA.</u></p>

Versión revisada:**Artículo XIII.4 del Reglamento General**

“De conformidad con el Artículo XIII.2 del Estatuto, lo dispuesto a continuación será aplicable a los diversos tipos de contribuciones destinadas al PMA:

(a) Los donantes que aporten productos alimenticios o dinero destinado a la compra de alimentos proporcionarán una cantidad suficiente de efectivo, servicios aceptables o artículos no alimentarios aceptables para sufragar el total de los costos operacionales y de apoyo relacionados con su contribución en productos, calculados conforme a los siguientes criterios:

- (i) productos: su valor se determinará de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XIII.6 del Reglamento General;
- (ii) transporte externo: costo efectivo estimado;
- (iii) transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM): tasa promedio por tonelada correspondiente al proyecto;
- (iv) otros costos operacionales directos: tasa promedio por tonelada aplicable al componente de alimentos del proyecto;
- (v) costos de apoyo directo: porcentaje de los costos operacionales directos del proyecto, y
- (vi) costos de apoyo indirecto: porcentaje de los costos directos del proyecto —es decir, costos operacionales directos y costos de apoyo directo—, conforme a lo determinado por la Junta.

(b) Los donantes que aporten efectivo destinado a actividades que no incluyan la distribución de alimentos proporcionarán una cantidad suficiente de efectivo para sufragar el total de los costos operacionales y de apoyo relacionados con sus contribuciones, para cuyo cálculo se emplearán los siguientes criterios:

- (i) costos operacionales directos: costos efectivos estimados;
- (ii) costos de apoyo directo: porcentaje de los costos operacionales directos del proyecto, y
- (iii) costos de apoyo indirecto: porcentaje de los costos directos del proyecto —es decir, costos operacionales directos y costos de apoyo directo—, conforme a lo determinado por la Junta.

ARTÍCULO 1.1 DEL REGLAMENTO FINANCIERO

Por “costos operacionales” se entenderá cualesquiera costos que no sean los costos de apoyo directo o los costos de apoyo indirecto relacionados con los proyectos y las actividades del PMA.