

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 10 y 11 de febrero de 2014

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 4 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2014/4-A/1
8 enero 2014
ORIGINAL: INGLÉS

EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN: MECANISMO DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para 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, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Subdirector Ejecutivo, RM*
y Jefe de Finanzas:

Sr. M. Juneja

Tel.: 066513-2885

Director Adjunto, RMF**:

Sr. R. Van der Zee

Tel.: 066513-2544

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas

** Dirección de Finanzas y Tesorería

RESUMEN

El Programa Mundial de Alimentos es un organismo financiado con contribuciones voluntarias, lo cual significa que todos los gastos relativos a los costos operacionales directos y costos de apoyo indirecto deben sufragarse mediante contribuciones de donantes. El modelo de financiación voluntaria exige que el PMA se centre en sus operaciones y esté atento a las necesidades de los beneficiarios y las prioridades de los donantes. Pero la incertidumbre inherente a este modelo puede redundar en una escasa eficacia en el uso de los recursos, por ejemplo en el caso en que el personal directivo se vea obligado a adoptar decisiones basadas en previsiones de financiación a corto plazo.

Por estos motivos, el PMA ha adoptado mecanismos de financiación basados en el riesgo, como los de prefinanciación, con idea de hacer sus operaciones más económicas, eficientes y eficaces.

Gracias a los mecanismos de prefinanciación, como el Mecanismo para fomentar las compras a término y el sistema de préstamos a proyectos concretos, el PMA ha podido reducir considerablemente los plazos de abastecimiento¹ y mejorar la puntualidad en la entrega de alimentos a los beneficiarios.

El Mecanismo de financiación anticipada se ha ampliado considerablemente desde que se estableció en 2005. En noviembre de 2013, se estaba utilizando el 82 % de los fondos disponibles en virtud de este mecanismo.

Sin embargo, la incertidumbre con respecto a la financiación sigue mermando la capacidad de planificación de las oficinas en los países y la eficacia en la ejecución de sus operaciones. Además, la cantidad de fondos disponibles no ha aumentado a la par que el creciente programa de trabajo del PMA.

La Secretaría proseguirá el examen del marco de financiación en 2014, en consonancia con el proceso encaminado a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad y con la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. Una mayor estabilidad en la financiación permitirá a las oficinas en los países planificar con antelación, gestionar los costos y prestar servicios, además de ofrecer una mayor transparencia a las partes interesadas. También brindará a los directores en los países mayor certidumbre acerca de la prestación de servicios.

En el presente documento se explica el porqué del examen. Se informa sobre los instrumentos financieros de los que dispone el PMA y sobre los principios aplicables, y se facilita información actualizada sobre la utilización del mecanismo de financiación anticipada. También se ofrece información sobre las principales esferas en las que hay que seguir trabajando a fin de que la Junta pueda examinarlas en una fase temprana.

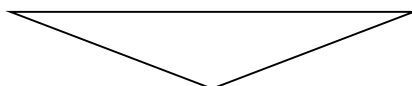
¹ Por “plazo de abastecimiento” se entiende el período que transcurre entre la puesta en marcha del proceso de compra y la entrega de la asistencia alimentaria por parte de la oficina en el país.

El PMA evaluará distintas maneras de ampliar sus mecanismos de prefinanciación para aumentar la estabilidad en la financiación de las operaciones en los países, teniendo en cuenta los mecanismos para gestionar los riesgos conexos. Se estudiarán los enfoques siguientes:

- i) aumentar el tamaño de la Reserva Operacional;
- ii) modificar el factor de apalancamiento de cada instrumento financiero teniendo en cuenta el riesgo subyacente, y/o
- iii) aplicar el sistema de prefinanciación de los proyectos teniendo más en cuenta las tendencias y los pronósticos relativos a la dotación de recursos de las oficinas en los países.

Conforme avance el examen, la Secretaría pedirá la aprobación de la Junta sobre los cambios que se recomienda aportar al marco de financiación del PMA.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Examen del marco de financiación: Mecanismo de financiación anticipada” (WFP/2014/EB.1/4-A/1), de los objetivos y el calendario para seguir examinando el marco de financiación del PMA en 2014, y de la actual utilización de los mecanismos de prefinanciación. Invita a que se formulen nuevas propuestas para ampliar el Mecanismo de financiación anticipada.

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

INTRODUCCIÓN

1. El PMA se financia enteramente con contribuciones voluntarias. En su programa de trabajo anual se incluyen las necesidades operacionales proyectadas y los correspondientes costos de apoyo indirecto (CAI), que reflejan los recursos necesarios para entregar la asistencia alimentaria a los beneficiarios.
2. Al carecer de contribuciones obligatorias y de recursos básicos, el PMA debe recabar contribuciones voluntarias para llevar a cabo su programa de trabajo. El nivel de las operaciones viene determinado por la cuantía de las contribuciones recibidas. A todas estas se les aplica el principio de recuperación total de los costos para asegurarse de que se sufrague la totalidad de los costos operacionales, de apoyo directo y de apoyo indirecto, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XIII.4 del Reglamento General².
3. El modelo de financiación voluntaria exige que el PMA se centre en sus operaciones y responda a las necesidades de los beneficiarios y las prioridades de los donantes. Pero la incertidumbre inherente a este modelo puede redundar además en una escasa eficacia en el uso de los recursos, por ejemplo en el caso en que el personal directivo se vea obligado a adoptar decisiones basándose en previsiones de financiación a corto plazo.
4. Por estos motivos, el PMA ha actualizado su marco de financiación de modo que prevea diversos mecanismos basados en el riesgo, como los de prefinanciación, con idea de hacer sus operaciones más económicas, eficientes y eficaces.
5. No obstante, la incertidumbre con respecto a la financiación dificulta que las oficinas en los países puedan planear operaciones para más allá de unas semanas, unos meses o un año. Y la cantidad de fondos disponibles para los mecanismos de financiación anticipada no ha aumentado a la par que el creciente programa de trabajo del PMA. En la actualidad, el 82 % de estos fondos se utiliza para los anticipos otorgados a proyectos concretos, para la constitución de reservas de alimentos a escala institucional por medio del Mecanismo para fomentar las compras a término (MFCT) y para la financiación de servicios internos.
6. La Secretaría proseguirá el examen del marco de financiación en 2014, en consonancia con el proceso encaminado a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad y con el Plan Estratégico para 2014–2017, con miras a optimizar la utilización de sus recursos al conseguir una mayor estabilidad en la financiación de las operaciones en los países.
7. El examen incluirá consultas con los miembros de la Junta y los donantes, así como la presentación de documentos adicionales. Este documento se presenta a la Junta para su examen.
8. En el Plan de Gestión del PMA para 2014–2016³, se indican propuestas como la de ampliar las posibilidades de financiación anticipada, habida cuenta de la relativa estabilidad global de la financiación a nivel institucional, a fin de que el PMA pueda atender la creciente demanda de prefinanciación de proyectos. En el presente documento se propone un nuevo método de prefinanciación de proyectos basado en un análisis de las tendencias y los pronósticos relativos a la dotación de recursos de las oficinas en los países.

² En los párrafos e) y f) del Artículo XIII.4 del Reglamento General se señalan las excepciones al principio de la recuperación total de los costos. En cada período de sesiones anual de la Junta se informa sobre las excepciones hechas.

³ WFP/EB.2/2013/5-A/1.

9. Esto implicará volver a evaluar el sistema del PMA para gestionar los riesgos asociados a la prefinanciación. Los procesos aplicados por la Secretaría para la gestión de riesgos en este contexto han sido tan eficaces que, desde 2004, solo queda por recuperar un préstamo del Mecanismo de financiación anticipada (MFA), concedido durante la fase piloto. La Secretaría está estudiando diversas propuestas que permitan aumentar la disponibilidad de fondos para conceder anticipos y ampliar las modalidades de utilización de este mecanismo, con arreglo a sus métodos comprobados de gestión de riesgos (véase la Sección III).

SECCIÓN I: EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN

10. En la presente sección se exponen las razones que justifican la continuación del examen del marco de financiación del PMA y los objetivos previstos al respecto.
11. Desde principios de la década de 1990, el marco de financiación se ha ido mejorando con el fin de subsanar las ineficiencias del modelo de financiación mediante contribuciones voluntarias y de mitigar el impacto en los beneficiarios; para ello se han aplicado las medidas siguientes:
- i) adopción del sistema de “fondos acumulados” para gestionar los costos conexos de manera más eficiente⁴;
 - ii) creación de la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) para compensar el desfase entre los ingresos en concepto de recuperación de CAI y los gastos AAP;
 - iii) adopción de mecanismos de prefinanciación internos, como la Cuenta de respuesta inmediata (CRI) y el MFA, para poder financiar los proyectos sin tener que esperar a que se reciban las contribuciones confirmadas;
 - iv) creación del MFCT con el fin de reducir los plazos de abastecimiento adquiriendo los alimentos en previsión de las solicitudes procedentes de los proyectos;
 - v) inclusión de nuevas categorías de costos dentro del marco de financiación para dar cabida a nuevos tipos de intervención no basados en alimentos, como las transferencias de efectivo y cupones o las actividades de desarrollo y aumento de las capacidades, acrecentando así la transparencia, y
 - vi) modificación del modelo financiación de los costos de apoyo directo, que ya no se calculan en función de una tasa por tonelada sino de un porcentaje de los costos operacionales directos.
12. A pesar de estas mejoras, el modelo de financiación mediante contribuciones voluntarias y los sistemas de financiación en los que este se sustenta siguen dificultando la ejecución de las operaciones y la aplicación de los nuevos instrumentos de asistencia alimentaria. La financiación suele recibirse de manera muy fragmentaria, con poca o ninguna flexibilidad. Esta fragmentación socava la planificación de las operaciones, sobre todo en lo que respecta a las oficinas en los países; y la agregación de los costos reduce la transparencia y

⁴ Los costos conexos incluyen los costos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación, los costos de apoyo directo y otros costos operacionales directos. El sistema de “fondos acumulados” permite aunar estos componentes de modo que los gastos correspondientes se puedan programar, comprometer y efectuar globalmente con cargo a estos fondos acumulados.

hace más difícil determinar qué factores influyen en los costos, establecer unos valores de referencia y mejorar la gestión de los costos.

13. Es necesario seguir trabajando para abordar estos desafíos y promover unos flujos de financiación más estables. En el nuevo examen del marco de financiación del PMA que se haga en 2014 por medio de consultas oficiosas y oficiales con los países miembros, se determinarán las medidas necesarias para mejorar la eficiencia operativa y la estabilidad de la financiación y lograr así el máximo impacto sobre los beneficiarios.
14. Con el examen del marco de financiación se persiguen los objetivos siguientes:
 - estabilizar la financiación para las oficinas en los países al mejorar la previsibilidad del nivel de financiación, de modo que las operaciones puedan planificarse con mayor certidumbre;
 - optimizar el uso de los recursos al reducir la fragmentación de la financiación, normalizar la planificación basada en recursos y mejorar la utilización de las contribuciones multilaterales/plurianuales para ampliar las posibilidades de prefinanciación, y
 - aumentar la transparencia en el cálculo de los costos al aumentar la visibilidad de los factores que influyen en ellos, mejorar su gestión y aumentar la autonomía de las oficinas en los países con respecto a la utilización de los recursos.
15. El examen incluirá un análisis del actual modelo de financiación y de los riesgos, costos y beneficios que conlleva el modelo propuesto. El objetivo es aumentar la descentralización a fin de que las decisiones puedan tomarse en el momento oportuno y más cerca del lugar en que se apliquen, en consonancia con la actual reforma organizativa del PMA.
16. Con el examen no se pretende realizar un cambio general. Las iniciativas identificadas durante el examen serán recomendadas, aprobadas y adoptadas en función de su interés, de los riesgos que conlleven y de los cambios sistémicos que requieran.
17. En los documentos de la Junta se abordarán las tres prioridades siguientes:
 - Ampliación de los fondos de financiación anticipada. Deberán presentarse tres propuestas para aumentar la disponibilidad de fondos de este tipo, dada la relativa estabilidad de la financiación a nivel institucional y el perfil de riesgo de los actuales mecanismos de prefinanciación. Además de la fórmula de los anticipos proporcionados a proyectos concretos con arreglo a las previsiones de contribución de donantes específicos de probabilidad media y alta, también deberá someterse al examen de la Junta un nuevo método de prefinanciación: se trataría de anticipar fondos a las operaciones sobre la base de las tendencias y los pronósticos relativos a la dotación de recursos a nivel nacional.
 - Cuenta única para cada proyecto. Se propondrá la unificación de las categorías de costos actuales —tales como transporte terrestre, almacenamiento y manipulación, costos de apoyo directo y otros costos operacionales directos— en un único mecanismo de control presupuestario. El objetivo será aumentar la flexibilidad y mejorar la rendición de cuentas y la toma de decisiones sobre el uso efectivo de los fondos en las oficinas en los países, cumpliendo al mismo tiempo los requisitos de presentación de informes exigidos por los donantes.

- Examen de la eficacia del modelo de financiación actual. En la primera mitad de 2014 se llevará a cabo una evaluación externa del modelo de financiación actual. En un examen interno se hará un estudio de las oficinas del PMA en los países y de otros organismos de las Naciones Unidas para determinar las esferas susceptibles de mejora.
18. Conforme avance el examen, la Secretaría facilitará a la Junta información actualizada y presentará documentos en los que figuren las propuestas de cambio del marco de financiación. Todo cambio que sea necesario introducir en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del PMA se presentará a la Junta para su aprobación.

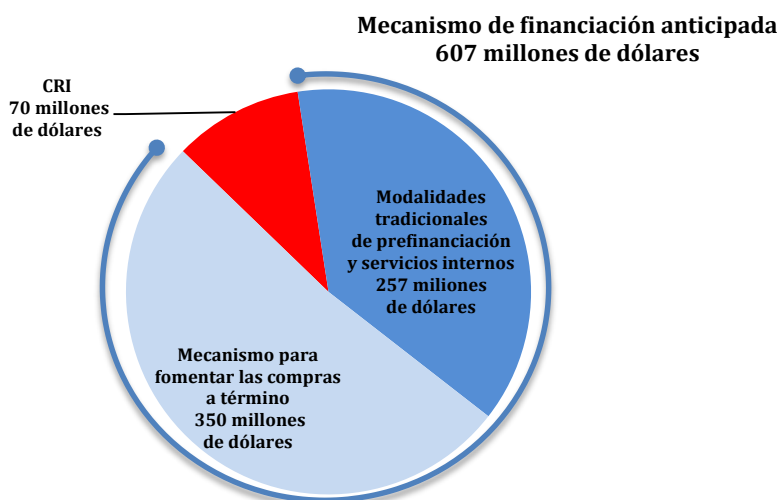
SECCIÓN II: UTILIZACIÓN ACTUAL DE LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA

19. En esta sección se informa sobre el uso de los distintos instrumentos de prefinanciación de que dispone el PMA, y las ventajas que estos presentan.

Antecedentes sobre los instrumentos de prefinanciación

20. La prefinanciación ha permitido mejorar la planificación y la ejecución de los proyectos al proporcionar una mayor estabilidad y previsibilidad, generando un considerable aumento de la eficiencia. La prefinanciación permite al PMA proporcionar fondos anticipándose a las contribuciones para garantizar una respuesta inmediata a las necesidades de los beneficiarios, y tiene una importancia fundamental en las intervenciones de emergencia. Los principales mecanismos se muestran en la Figura 1 y se describen en los párrafos siguientes.

Figura 1: Mecanismos de prefinanciación



⇒ *Cuenta de respuesta inmediata*

21. La CRI es un mecanismo de financiación multilateral de carácter rotatorio, renovable y flexible que permite al PMA proporcionar financiación a determinados proyectos para necesidades de emergencia y actividades de preparación para la pronta intervención en emergencias. Los anticipos con cargo a la CRI se otorgan sin necesidad de garantías y pueden convertirse en subvenciones. El nivel actual es de 70 millones de dólares EE.UU.

⇒ *Mecanismo de financiación anticipada*

22. El MFA fue aprobado en 2005⁵ tras un proyecto piloto de un año. Tiene un límite máximo aprobado de 607 millones de dólares, y está respaldado por 101,2 millones de dólares de la Reserva Operacional para gestionar los riesgos conexos, cifra que equivale a un coeficiente de apalancamiento de 1:6 con respecto al límite máximo del MFA.

Modalidades tradicionales de prefinanciación y servicios internos

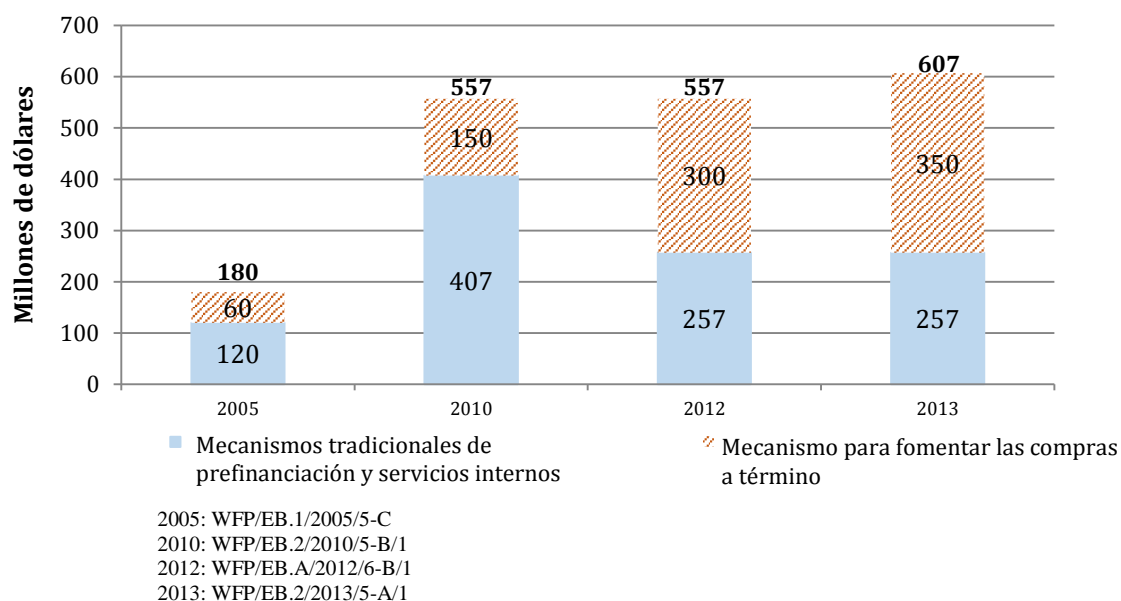
23. El componente tradicional de prefinanciación del MFA permite anticipar fondos a los proyectos para asegurar la continuidad de su financiación en espera de que se confirmen las contribuciones previstas. Una vez confirmadas las contribuciones previstas, los proyectos reembolsan los anticipos. De este modo las oficinas en los países pueden reducir el plazo entre el momento en que el donante declara que está dispuesto a contribuir a una determinada operación y el momento en que se proporcionan efectivamente a los beneficiarios los alimentos o los servicios. Este componente del MFA también permite prefinanciar servicios internos, tales como el Programa mundial de arrendamiento de vehículos y el Mecanismo de presupuestación de las inversiones (MPI).

Mecanismo para financiar las compras a término

24. El MFCT se administra a través de una cuenta especial y se financia con cargo al MFA y mediante contribuciones directas de los donantes para posibilitar la compra de alimentos en previsión de las solicitudes de los proyectos. El PMA mantiene existencias de alimentos para alimentar líneas de abastecimiento continuas en zonas geográficas predeterminadas a fin de reducir los plazos de entrega; las existencias se reponen teniendo en cuenta la demanda conjunta, los déficits previstos y las proyecciones de recursos. Los alimentos se entregan a los proyectos al recibirse las contribuciones confirmadas o los anticipos del MFA o la CRI. Desde su creación en 2008, el nivel aprobado del MFCT ha aumentado de forma constante, pasando de 60 millones de dólares a 350 millones de dólares al ampliarse la cobertura geográfica de las operaciones e introducirse alimentos distintos de los cereales. Ahora el PMA ha incorporado el proceso a sus cadenas de suministro y sistemas de gestión de riesgos.
25. En la Figura 2 se presenta una cronología de los aumentos del MFA y se indican los documentos de la Junta correspondientes a cada etapa.

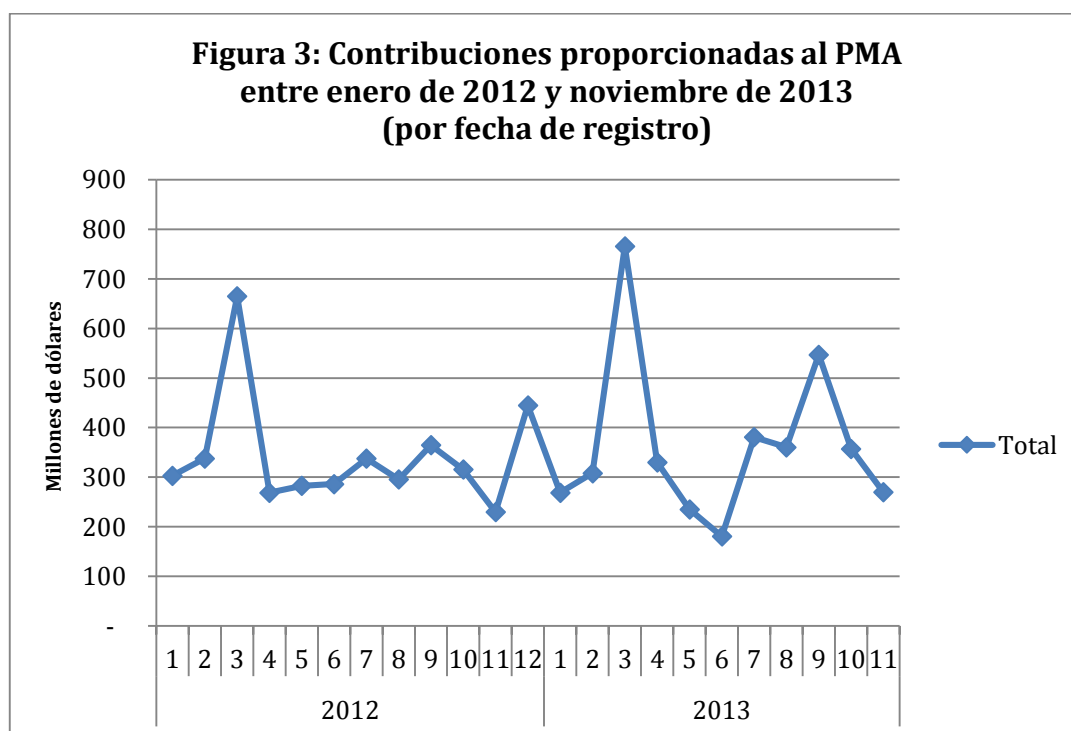
⁵ WFP/EB.1/2005/5-C.

Figura 2: Límite máximo del Mecanismo de financiación anticipada



Ventajas de la financiación anticipada

26. La cuantía de las contribuciones al PMA y el momento en que estas se reciben varían de año a año y de un mes a otro, tal como se refleja en la Figura 3. El MFA y los mecanismos de prefinanciación contribuyen a estabilizar la financiación de las oficinas en los países, ayudándolas así a evitar interrupciones del suministro y a seguir llevando a cabo sus operaciones.



27. Los mecanismos de prefinanciación permiten al PMA crear depósitos preventivos de alimentos en zonas a las que es difícil acceder, con el fin de poder satisfacer las necesidades críticas. Debido a la considerable ampliación del MFCT hasta su nivel actual de 350 millones de dólares, la Secretaría consolidará los progresos realizados en 2014 mejorando los procesos y capacidades e incorporando de manera sistemática las mejoras aportadas a los sistemas durante el año.
28. Tal como se indicó en el Informe Anual de las Realizaciones de 2012, las modalidades tradicionales de prefinanciación de proyectos individuales permitieron reducir en un 37 % el plazo de entrega medio —que es de entre 100 y 120 días—. Gracias a la utilización del MFCT, los plazos de entrega de alimentos se redujeron en dos meses y medio por término medio —75 %— con respecto a los métodos de financiación tradicionales. El uso combinado de los mecanismos de prefinanciación y compras a término reduce en un 85 % el plazo de entrega estándar para la adquisición de alimentos, que es de 106 días. Si uno de los dos mecanismos se viera obstaculizado por falta de fondos, el PMA experimentaría grandes retrasos en sus intervenciones de emergencia.
29. El MFA proporciona prefinanciación para servicios internos, como el Programa mundial de arrendamiento de vehículos, la seguridad sobre el terreno, el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria, los servicios de telecomunicaciones y el nuevo MPI. Los mecanismos de prefinanciación aumentan la eficacia en función de los costos y la eficiencia de estos servicios, al asegurar la continuidad de las operaciones y mejorar la planificación y la gestión presupuestarias.
30. En el Anexo se facilita más información sobre las modalidades tradicionales de prefinanciación, los servicios internos y el MFCT.

SECCIÓN III: AMPLIACIÓN DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA Y DIFERENCIACIÓN DE LOS PERFILES DE RIESGO

31. En esta sección se examinan el nivel actual del MFA y tres opciones para aumentar el nivel de financiación disponible.

Limitaciones al nivel actual del Mecanismo de financiación anticipada

32. Para el año 2014 se proyectan unas necesidades operacionales de 5.900 millones de dólares, excluidos los CAI, lo cual representa un incremento del 18 % con respecto a las cifras de planificación de 2013. No se tienen en cuenta las necesidades imprevistas que puedan surgir durante el año. El grado de ejecución de los proyectos dependerá del nivel de recursos recibido. El PMA prevé que en 2014 las contribuciones asciendan a 4.200 millones de dólares.
33. El recurso al MFA para respaldar el MFCT y la plena utilización prevista de la entera asignación de 350 millones de dólares, que corresponde a su nivel máximo, limitan los recursos disponibles para la financiación anticipada de otras actividades. Según se muestra en el Cuadro 1, una vez deducida la parte asignada al MFCT, los fondos disponibles para el MFA en 2014 caerán al nivel más bajo de los últimos cinco años, habida cuenta del límite máximo actual del MFA y del importe de las contribuciones previstas.

CUADRO 1: LÍMITE MÁXIMO DEL MFA COMO PORCENTAJE DEL PROGRAMA DE TRABAJO FINANCIADO			
	Programa de trabajo financiado (millones de dólares)	Financiación disponible (Límite máximo del MFA menos la dotación del MFCT) (millones de dólares)	Fondos disponibles para la financiación anticipada como porcentaje del programa de trabajo
2010	4 129	407	9,9
2011	3 597	407	11,3
2012	4 044	407	10,1
2013	4 000	257	6,4
2014	4 200	257	6,1

Nota: Las cifras correspondientes a 2010-2012 se basan en los ingresos totales por contribuciones que se indican en los estados financieros; las de 2013 son estimaciones procedentes del Plan de Gestión para 2014-2016; las cifras de 2014 son pronósticos.

Propuestas para aumentar el nivel del Mecanismo de financiación anticipada

34. La Secretaría presenta un historial de gestión prudente de los riesgos relacionados con la prefinanciación, y el uso del MFA ha redundado en una mejora de la eficiencia y la eficacia en las operaciones. El MFA es un instrumento eficaz para aprovechar la estabilidad relativa de la financiación anual global del PMA a fin de reducir la inestabilidad y la fragmentación de la financiación a nivel de los proyectos.
35. Con las siguientes propuestas, se apliquen individual o conjuntamente, se pretende aumentar la disponibilidad de recursos para la financiación anticipada, sin dejar de tener en cuenta los riesgos conexos:
- i) aumento del monto de la Reserva Operacional, la cual respalda el MFA y sirve de último recurso en caso de cancelación contable de un anticipo;
 - ii) modificación del nivel de apalancamiento de los instrumentos de financiación anticipada teniendo en cuenta el nivel de riesgo subyacente en cada caso, e
 - iii) introducción de un nuevo método de prefinanciación de las operaciones en función de las tendencias y los pronósticos en cuanto a la dotación de recursos a escala nacional.

⇒ Propuesta 1: Aumento del monto de la Reserva Operacional

36. La Reserva Operacional se mantiene como cuenta separada dentro del Fondo General, con un nivel aprobado de 101,2 millones de dólares. El PMA aplica actualmente a esta reserva un coeficiente de apalancamiento de 6:1 para obtener 607 millones de dólares de financiación anticipada.
37. Las opciones para aumentar el monto de la Reserva Operacional son las siguientes:
- hacer un llamamiento a los donantes para que hagan contribuciones directas a la Reserva Operacional: cada dólar recibido permitiría aumentar el monto del MFA en seis dólares, cantidad que se renovaría continuamente a fin de prestar una asistencia más oportuna a los beneficiarios, y

- encontrar un donante o una entidad dispuesto a garantizar determinados tipos de prefinanciación, limitando de este modo el recurso a la Reserva Operacional y posibilitando un aumento de los préstamos con cargo al MFA.
38. Una contribución de este tipo no llevaría aparejados costos de apoyo, de conformidad con lo dispuesto en el apartado e) del Artículo XIII.4 del Reglamento General, según el cual “A los donantes que aporten contribuciones en efectivo, que no estén destinadas a ningún fin específico o bien destinadas a la Cuenta de respuesta inmediata (CRI), al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) o a actividades conexas, no se les pedirá que proporcionen dinero en efectivo o servicios adicionales para sufragar por completo los costos operacionales o de apoyo relacionados con sus contribuciones, siempre que dichas contribuciones no supongan para el PMA la obligación de presentar informes adicionales.”
39. Según lo dispuesto en el Artículo 10.5 del Reglamento Financiero, la Reserva Operacional se mantendría en un nivel mínimo acordado, supervisado por la Junta, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto de las Naciones Unidas (CCAAP) y el Comité de Finanzas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

⇒ *Propuesta 2: Ajuste de los coeficientes de apalancamiento en función de su distinto nivel de riesgo*

40. Los instrumentos de prefinanciación del PMA están encaminados a aumentar al máximo la eficiencia operacional de los proyectos. Dichos instrumentos se emplean de manera concertada con la estrategia de gestión de riesgos del PMA y van acompañados de medidas específicas de mitigación de riesgos.
41. El PMA reconoce la necesidad de revisar los coeficientes de apalancamiento a la luz de los riesgos y las medidas de mitigación correspondientes. En los siguientes párrafos se examinan los instrumentos de prefinanciación para mostrar su perfil de riesgo, valorar posibles medidas de mitigación y proponer unos coeficientes de apalancamiento basados en la experiencia y el nivel global de tolerancia al riesgo del PMA.

Cuenta de respuesta inmediata

42. La CRI, que se mantiene separadamente del MFA, permite al PMA reaccionar de forma inmediata ante una emergencia. Las subvenciones o préstamos financiados con cargo a la misma normalmente se facilitan solo para los tres primeros meses de una operación de emergencia. En circunstancias muy excepcionales, se pueden emplear para atender a un aumento de las necesidades alimentarias urgentes en una operación de socorro en curso. La Secretaría ha adoptado políticas para regular los criterios de aplicación, las actividades subvencionables y las facultades delegadas.
43. Dado que las oficinas en los países que deseen obtener subvenciones o préstamos de la CRI no necesitan aportar garantías, el nivel de riesgo que lleva aparejado la CRI es elevado. Este riesgo se compensa no desembolsando más que el saldo disponible de la CRI, lo cual significa que sus fondos no se reutilizan para conceder nuevos préstamos; por lo tanto, se mantiene un coeficiente de apalancamiento de 1:1 frente al saldo disponible de la CRI.

44. El Comité de Asignación Estratégica de Recursos recibe actualizaciones periódicas sobre el nivel y el uso de la CRI. A la Junta se le proporciona información actualizada en un documento de información presentado en cada período de sesiones anual que abarca el año civil anterior.

Modalidades tradicionales de prefinanciación de proyectos y servicios internos

45. En la actualidad, para los préstamos del MFA para proyectos se utilizan como garantía o bien las contribuciones previstas que tengan una probabilidad alta o mediana de materializarse o bien planes de recuperación de los costos⁶. Desde el año 2004 se han entregado casi 3.000 millones de dólares en anticipos; la única cancelación contable fue la de un préstamo de 5,9 millones de dólares otorgado en 2005 a una operación prolongada de socorro y recuperación en la República Democrática del Congo. Este historial positivo en materia de anticipos y reembolsos refleja la solidez de los procesos operativos del PMA y de sus políticas de mitigación de riesgos, pero también justifica un mayor grado de tolerancia al riesgo para que un mayor número de operaciones pueda recurrir al MFA.
46. Entre los riesgos que conlleva la prefinanciación figuran los siguientes:
- i) que las contribuciones previstas no se materialicen o sean inferiores a lo previsto;
 - ii) que las contribuciones no puedan usarse para efectuar los reembolsos, y
 - iii) que se produzcan fluctuaciones cambiarias desfavorables entre el momento en que se efectúa el compromiso de compra y el momento en que se recibe la donación.
47. El PMA reconoce que un cierto nivel de riesgo es inevitable. Para mitigar el riesgo conexo, el PMA dispone de un sólido proceso de supervisión de la aprobación de las solicitudes de anticipo en cuyo ámbito se prevé examinar: la finalidad del préstamo; los factores de riesgo para el PMA; la idoneidad de las contribuciones previstas como garantía; el impacto en los beneficiarios, y la mejora de los plazos de entrega.
48. El importe de los anticipos otorgados a los proyectos depende de la probabilidad de que se materialicen las contribuciones previstas: por ejemplo, corresponde al 75 % del valor de una contribución cuando esta tiene una alta probabilidad de materializarse, y corresponde al 50 %, cuando la probabilidad es media. Las contribuciones que tienen una baja probabilidad de materializarse no pueden emplearse como garantía. Para todas las solicitudes de prefinanciación que superen el umbral actual de 10 millones de dólares se necesita la ratificación del Comité de Asignación Estratégica de Recursos.
49. Los préstamos destinados a financiar los servicios internos, como los de seguridad, tecnologías de la información y el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria, representan un riesgo bajo para el PMA en la medida en que se reembolsan mediante contribuciones o planes de recuperación de los costos.
50. El PMA sigue animando a los donantes a que hagan contribuciones multilaterales plurianuales y mejoren sus pronósticos de las contribuciones con el fin de apoyar los mecanismos de prefinanciación y, por lo tanto, la estabilidad de las operaciones.
51. El MFA está respaldado por la Reserva Operacional. Si tras el cierre financiero de un proyecto, una vez exploradas todas las posibilidades de reembolso, no es posible reembolsar un anticipo, se recurre en última instancia a que la Reserva Operacional absorba la cancelación contable, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 10.6 del Reglamento Financiero.

⁶ Para los servicios internos, la garantía corresponde a una estimación de la recuperación de los costos.

52. En cada período de sesiones anual de la Junta se presenta, para información, un informe sobre la utilización de los mecanismos de financiación anticipada, que complementa el Informe Anual de las Realizaciones.
53. El PMA valora como “bajo” o “medio” el riesgo relacionado con la prefinanciación de los proyectos, teniendo en cuenta las medidas de mitigación de riesgos establecidas y el historial de reembolsos. Esto puede justificar un aumento del factor de apalancamiento del nivel actual de 6 a 10.
54. En el futuro, los mecanismos de prefinanciación podrían utilizarse para invertir en esferas prioritarias como la nutrición, a fin de cubrir los gastos correspondientes de las oficinas en los países sin tener que esperar a que se reciban las contribuciones. Sin embargo, dado que el uso de la prefinanciación en estos casos podría acarrear un mayor riesgo, probablemente al principio habría que asegurar la actividad con fondos de los donantes comprometidos expresamente para este fin, como medida de precaución, hasta que se pueda establecer un historial en materia de reembolsos.

Mecanismo para fomentar las compras a término

55. El sistema de planificación anticipada y compras a término se basa en la elaboración de un plan para gestionar la demanda global y los riesgos. El proceso incluye el análisis de los datos históricos sobre la demanda, las distribuciones, las adquisiciones, las tendencias, proyecciones y necesidades relativas a la dotación de recursos, así como las proyecciones elaboradas por las oficinas en los países sobre sus déficits de abastecimiento.
56. A continuación se indican los riesgos observados y las medidas de mitigación correspondientes⁷.
- Riesgo: Los precios pueden descender una vez efectuada la compra.
 - ◊ Antes de realizar las compras mediante el MFCT, se analizan las oportunidades comerciales y las tendencias del mercado, así como otros factores.
 - ◊ Antes de comprar productos alimenticios, se utilizan las reservas ya establecidas por el PMA en virtud del MFCT.
 - Riesgo: Es posible que la financiación prevista no llegue a materializarse.
 - ◊ Al medir el riesgo se tienen en cuenta los datos históricos sobre las tendencias observadas, así como las previsiones de las contribuciones cuya probabilidad de que se confirmen es elevada o media.
 - ◊ Los tipos de productos alimenticios adquiridos pueden distribuirse en muchos países.
 - ◊ Los productos adquiridos pueden redirigirse hacia otras líneas de abastecimiento.
 - Riesgo: Los productos alimenticios pueden deteriorarse, estropearse o perderse.
 - ◊ Los productos alimenticios están asegurados.
 - ◊ La planificación de la demanda y una gestión estricta de las reservas aseguran que los alimentos se transfieran a las operaciones mucho antes de su fecha de caducidad.

⁷ Recogidos en el documento WFP/EB.A/2012/6-B/1.

- Riesgo: Las condiciones que imponen los donantes, tales como el marcado de los sacos, los lugares de compra o las fechas de validez de las contribuciones, limitan el uso del MFCT y dan lugar a un aumento de los gastos conexos.
 - ◊ Se adapta el etiquetado para dar mayor visibilidad a los donantes.
 - ◊ Se informa a los donantes acerca de las limitaciones y se elaboran soluciones.

57. Se considera que el riesgo relativo al MFCT es de nivel medio, dado que este mecanismo se basa en los pronósticos mundiales o regionales de las contribuciones y en su exitoso historial en materia de compras y ventas. El aumento del coeficiente de apalancamiento de 6:1 a 8:1, por ejemplo, mediante la adopción de medidas de mitigación de riesgos claramente definidas, contribuiría a garantizar una mayor integración del sistema de compras a término en la cadena de suministro del PMA. Contando con un mayor coeficiente de apalancamiento del MFCT, se podría aumentar el límite máximo del MFA y vincular las autorizaciones del MFCT con los costos proyectados de los alimentos.

⇒ *Propuesta 3: Prefinanciación agrupada*

58. Esta propuesta se centra en una forma nueva y diferente de evaluar las garantías utilizadas para la prefinanciación. Se trataría de hacer préstamos teniendo como garantía las contribuciones anuales totales previstas para una oficina en el país, en lugar de las contribuciones destinadas a proyectos concretos cuya probabilidad de confirmación se estima media o elevada. Con esta modalidad, a las oficinas en los países se les otorgaría un nivel de prefinanciación correspondiente a una determinada proporción de las contribuciones previstas para sus operaciones.

59. A falta de financiación básica para las actividades de las oficinas en los países, este nuevo método de prefinanciación presentaría ventajas tales como el aumento de la financiación disponible y la estabilidad operacional. Con ello sería posible reducir las interrupciones del suministro y mantener la continuidad del servicio.

60. La Secretaría reconoce que estos anticipos, basados en las previsiones de contribuciones globales, acarrearían un mayor nivel de riesgo que los instrumentos de prefinanciación establecidos. Sin embargo, la prefinanciación agrupada se limitaría a las oficinas en los países que contaran con un historial de contribuciones positivo y para las cuales un análisis retrospectivo de las tendencias generales de financiación por cada país indicara que sus previsiones anuales de contribuciones tienen una gran probabilidad de materializarse. El riesgo se abordaría además concediendo solo una pequeña proporción del total de las contribuciones previstas para evitar interrupciones del suministro. Por lo tanto, el coeficiente de apalancamiento de este nuevo instrumento se fijaría en un nivel inferior al aplicado a los otros anticipos del MFA.

⇒ *Resumen de los distintos perfiles de riesgo considerados para las propuestas 2 y 3*

61. En el Cuadro 2 se presenta el nivel de riesgo de los diferentes mecanismos y el coeficiente de apalancamiento correspondiente.

CUADRO 2: SINOPSIS DE LOS PERFILES DE RIESGO Y LOS FACTORES DE APALANCAMIENTO			
Mecanismo de prefinanciación	Nivel de riesgo	Coefficiente de apalancamiento actual	Posibles coeficientes de apalancamiento futuros
CRI	Alto	1:1	1:1
Prefinanciación agrupada	Medio/alto	N/A	5:1
MFCT	Medio	6:1	8:1
Prefinanciación de proyectos	Bajo/medio	6:1	10:1
Prefinanciación de servicios internos	Bajo/medio	6:1	10:1

62. Aplicando estos diferentes coeficientes de apalancamiento se obtendría un aumento de los fondos disponibles para prefinanciación⁸ y se garantizaría que el PMA contara con la capacidad y los recursos necesarios para responder rápidamente a las necesidades operacionales urgentes u otorgar préstamos para financiar actividades en esferas prioritarias para el Programa.
63. Mediante las tres soluciones propuestas, aplicadas individual o conjuntamente, se podría mejorar de forma considerable la eficacia operacional del PMA y beneficiar a las poblaciones más necesitadas.

Comparación entre el factor de apalancamiento de los mecanismos de financiación anticipada del PMA y las normas internacionales

64. El PMA tiene un conocimiento completo de la situación financiera de sus “clientes”, que son los proyectos producidos dentro de la propia institución. Es algo que hay que tener presente al comparar los distintos coeficientes de apalancamiento del MFA con los que aplican los bancos que conceden préstamos a clientes externos.
65. Teniendo en cuenta el examen del MFA realizado en 2010 (véase el documento WFP/EB.2/2010/5-B/1), la Secretaría ha evaluado la solidez de sus mecanismos de prefinanciación con respecto a las normas en materia de “suficiencia de capital” establecidas en los Acuerdos de Basilea sobre Capitales estipulados bajo la égida del Banco de Pagos Internacionales.
66. El Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria aprobó en 2011 el tercer acuerdo de Basilea (Basilea III) —un conjunto de normas reglamentarias facultativas sobre suficiencia de capital bancario, pruebas de tensión y riesgos en materia de liquidez de los mercados—, que será introducido el 31 de marzo de 2018 a más tardar. En consonancia con las disposiciones del Acuerdo Basilea III, la Reserva Federal de los Estados Unidos ha anunciado unos nuevos requisitos mínimos del 6,0 % para el capital básico (*Tier 1 capital*) y es probable que el Banco Central Europeo (BCE) exija un coeficiente de capital mínimo del 8,0 %.

⁸ La cantidad de fondos disponibles para la financiación anticipada dependería de la combinación de los diferentes anticipos.

67. Como se indica en el Cuadro 3, el MFA está respaldado por 101,2 millones de dólares de la Reserva Operacional. El hecho de que el límite máximo actual de este mecanismo sea de 607 millones de dólares significa que el coeficiente de apalancamiento es de 6:1, lo que corresponde a un coeficiente de capital del 16,7 %. Un aumento del coeficiente de apalancamiento a 10:1 reduciría el coeficiente de capital al 10 %, porcentaje que sigue siendo prudente en comparación con el coeficiente de capital exigido para los bancos, que se sitúa entre el 5,0 % y el 8,0 %.

CUADRO 3: APROXIMACIÓN AL COEFICIENTE DE CAPITAL DEL MECANISMO DE PREFINANCIACIÓN						
	Nivel actual del PMA	Nivel máximo propuesto para el PMA	Reserva Federal de Estados Unidos (SIFI*)	Reserva Federal de Estados Unidos (grupos bancarios)	Normas para el examen de la calidad de los activos del BCE 2014	Basilea III**
Coeficiente de apalancamiento	6,0	10,0	16,7	20,0	12,5	14,3
Coeficiente de capital (porcentaje)***	16,7	10,0	6,0	5,0	8,0	7,0

* Entidades financieras de importancia sistémica (por su sigla en inglés).

** Incluye un colchón de conservación del capital.

**** Capital básico (*Tier 1 capital*).

CONCLUSIÓN

68. En el presente documento se analiza el marco de financiación del PMA con miras a aumentar la eficiencia y la eficacia de sus intervenciones haciendo más predecible y fácil de gestionar la financiación de sus proyectos. Se invita a los miembros de la Junta a que examinen las propuestas formuladas, que la Secretaría espera perfeccionar con el fin de presentarlas para aprobación en el período de sesiones anual de 2014 de la Junta Ejecutiva.

ANEXO

En el presente anexo se facilita información de referencia sobre los niveles de prefinanciación tradicional, la financiación de los servicios internos y el MFCT

MODALIDADES TRADICIONALES DE PREFINANCIACIÓN

1. En 2012, se hicieron con cargo al MFA 120 anticipos por un total de 636,1 millones de dólares (véase el documento WFP/EB.A.2013/6-K/1, párrafos 9–16). De este monto, el 79 % fueron anticipos para operaciones individuales, el 3 % anticipos a servicios internos, y el 18 % restante se destinó al MFCT en relación con el aumento de su límite máximo, efectuado en junio de 2012, de 150 millones a 300 millones de dólares.
2. Tal como se muestra en el Cuadro 1, el PMA ha adelantado 3.000 millones de dólares desde que se creó el MFA en 2004. La mayor utilización de la prefinanciación puede atribuirse a la mejora de los pronósticos sobre las contribuciones, la mayor flexibilidad de los donantes y la familiaridad con el proceso de aprobación de los anticipos. En los proyectos que recibieron anticipos, los plazos medios de entrega se redujeron en un 37 %, gracias a lo cual mejoraron su eficiencia y su eficacia.

CUADRO 1: PRÉSTAMOS EN CONCEPTO DE PREFINANCIACIÓN (2004-2012)			
Año	Núm. de préstamos	Importe total anticipado (millones de dólares)	Importe medio (millones de dólares)
2004	5	27,1	5,4
2005	10	154,5	15,5
2006	4	36,8	9,2
2007	21	157,3	7,5
2008	58	324,6	5,6
2009	35	227,1	6,5
2010	62	418,8	6,8
2011	64	439,1	6,9
2012	120	636,1	5,3
2013*	109	549,6	4,9
TOTAL	488	2 971,0	6,1

* A fecha de 30 de septiembre de 2013.

SERVICIOS INTERNOS

3. En el Plan de Gestión para 2014-2016 se reconocen las limitaciones de financiar inversiones de capital sin contar con una fuente viable de financiación a largo plazo. Así pues, el PMA estableció el MPI con anticipos del MFA hasta un límite máximo de 20 millones de dólares para financiar la realización de proyectos de inversión que requieran un importante desembolso a corto plazo con objeto de lograr beneficios a medio o largo plazo. Los fondos del mecanismo se repondrán a partir de los proyectos, para reembolsar los anticipos al MFA.

4. En el Plan de Gestión para 2014-2016 se propone recurrir al proyecto piloto del MPI para hacer anticipos al Sistema de apoyo a la gestión logística. Los fondos anticipados se reembolsarán aplicando una tasa en concepto de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación calculada sobre la base del volumen, una vez que el sistema se haya puesto en funcionamiento y hayan podido efectuarse ahorros. Todas las iniciativas apoyadas por el MPI estarán sujetas a examen y aprobación, y se informará de ellas en cada Plan de Gestión.

MECANISMO PARA FOMENTAR LAS COMPRAS A TÉRMINO

5. El MFCT se probó de forma experimental en 2008 para comprar alimentos anticipándose a las solicitudes de los proyectos. Actualmente su nivel de dotación de recursos es de 350 millones de dólares. Sus objetivos son los siguientes:
 - reducir los plazos de abastecimiento con el fin de acelerar las entregas de alimentos;
 - posibilitar la adquisición de alimentos en los momentos favorables, en países en desarrollo siempre que sea posible;
 - respaldar las intervenciones de emergencia estableciendo reservas de alimentos en lugares estratégicos, a los que se pueda acceder rápidamente para asegurar la entrega;
 - ayudar a los agricultores a aumentar al máximo la producción mejorando su equipo y aumentando su capacidad para producir alimentos elaborados como aceite vegetal, mezcla de maíz y soja y suplementos alimenticios listos para el consumo, y
 - estudiar maneras de reducir los gastos mediante economías de escala.
6. En su período de sesiones anual de 2012, la Junta aprobó, con cargo al MFA, una asignación de 300 millones de dólares para el MFCT, el doble de la aprobada en 2010, basándose en los evidentes aumentos de eficiencia logrados en las intervenciones de emergencia en el Cuerno de África y el Sahel, así como en las metas del PMA para 2013 con respecto a las compras a término. El aumento permitió al PMA seguir incorporando sistemáticamente el recurso a las compras a término en sus cadenas de suministro, y establecer reservas de alimentos renovables para reducir los plazos de abastecimiento limitando al máximo el riesgo financiero.
7. A mediados de 2013, el PMA estaba utilizando casi la totalidad de los 300 millones de dólares —calculado en valor de los alimentos y costos conexos— para mantener líneas de abastecimiento continuas alimentadas gracias al MFCT a África oriental, occidental y meridional, América Central y Oriente Medio. Sin embargo, no quedaba margen para poder hacer frente a una situación de emergencia en gran escala imprevista. Debido a ello, en noviembre de 2013 la Junta aprobó el aumento del límite máximo del MFA de 557 millones a 607 millones de dólares, que se obtendrían aumentando el monto de la Reserva Operacional en 8,3 millones de dólares. Esto permitirá aumentar en 50 millones de dólares el MFCT para responder a necesidades imprevistas.

8. En las Figuras 1 y 2 se muestra la cronología de los aumentos del MFCT y su utilización.

Figura 1: Evolución del MFCT (dotación y utilización)

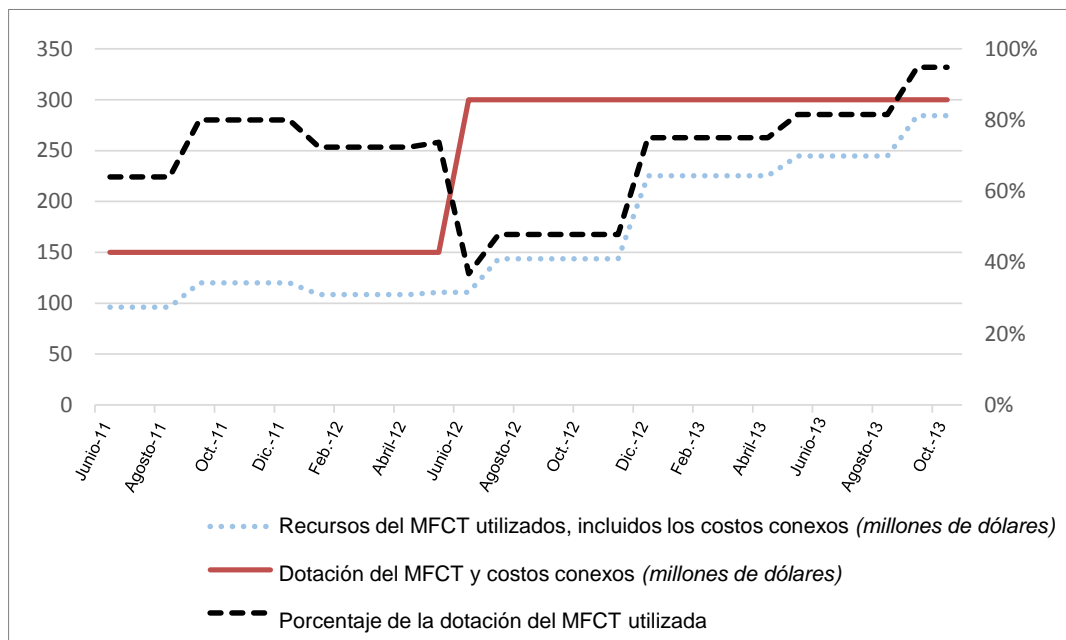
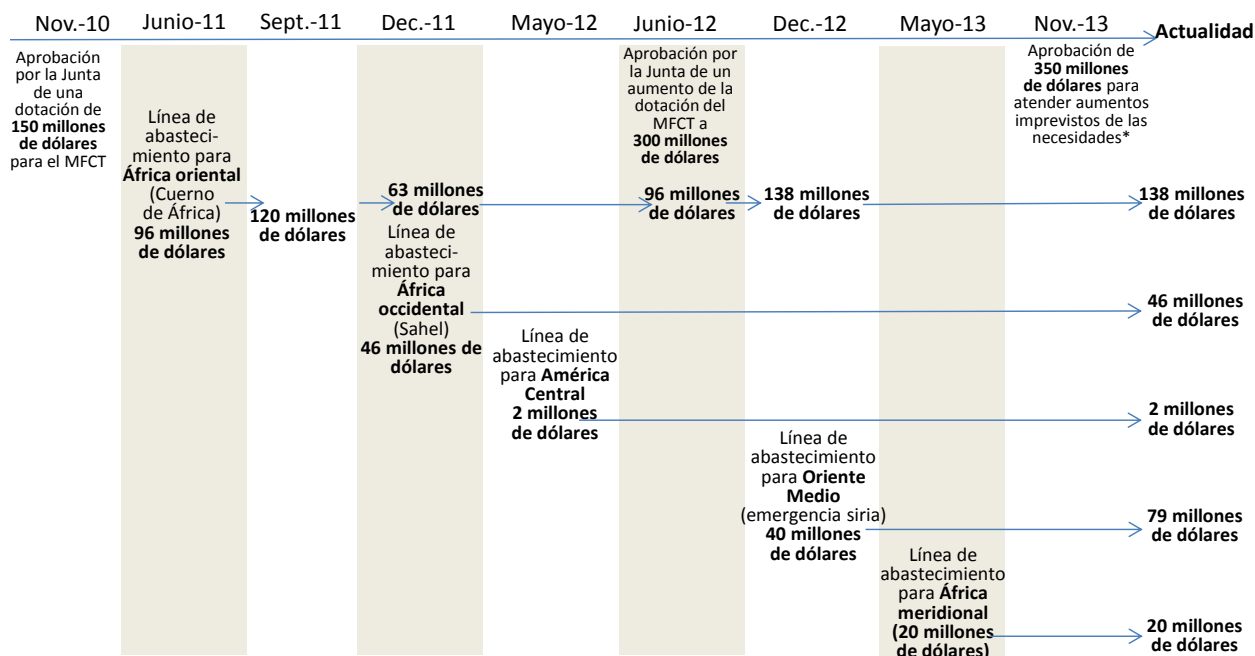


Figura 2: Líneas de abastecimiento y asignaciones aprobadas para compras¹



* Aprobado pero aún no vigente.

¹ Se refieren únicamente al valor de los alimentos. Los costos conexos —correspondientes, en promedio, al 20 % del valor de los alimentos— se incluyen en el nivel aprobado para el MFCT.

9. Desde la puesta en marcha del MFCT en julio de 2011, se han adquirido 2,1 millones de toneladas de alimentos por valor de 1.000 millones de dólares. Del 1 de enero al 30 de noviembre de 2013, las compras efectuadas con cargo al MFCT ascendieron a 870.000 toneladas, de las que 814.000 correspondieron a compras de las oficinas en los países. En el Cuadro 2 se muestran los indicadores de realizaciones en 2013 para las líneas de abastecimiento de gran volumen a operaciones en gran escala.

CUADRO 2: INDICADORES CLAVE DE LAS REALIZACIONES EN 2013 PARA LAS LÍNEAS DE ABASTECIMIENTO ACTIVAS (al 30 de noviembre de 2013)					
Indicador	Unidad	África oriental	África occidental	Oriente Medio	África meridional*
Plazo de abastecimiento (línea convencional)	Días	108	104	68	120
Plazo de abastecimiento (línea respaldada por el MFCT)	Días	20	20	25	39
Volumen total de alimentos comprados con cargo al MFCT	toneladas	412 000	137 000	255 000	65 000
Volumen total de alimentos vendidos a las oficinas en los países	toneladas	439 000**	127 000	197 000	51 000
Volumen medio de alimentos tramitados por una línea de abastecimiento	toneladas	240 000	48 000	38 000	25 000
Período durante el cual los fondos asignados permiten atender la demanda	meses	5	5	3	4
Capital utilizado	millones	181	84	177	25
Capital renovado	millones	196	88	150	22
Rotación de capital	rotación/año	2,0	3,2	5,2	2,5

* Desde julio de 2013.

** Una parte de las ventas se efectuó con fondos reembolsados de compras realizadas en 2012.

10. El MFCT sin lugar a dudas ha mejorado la eficiencia operacional del PMA, tal como ponen de manifiesto las evaluaciones externas y los indicadores de los sucesivos informes anuales de las realizaciones. La Secretaría mejorará las capacidades pertinentes en 2014 e incorporará la mejora de los sistemas introducida a mediados de 2013 con el fin de optimizar el método de las compras a término; se contemplarán nuevos contratos de adquisición de alimentos, y se mejorará la gestión de la cadena de suministro para hacer un uso óptimo de la asignación del MFCT. Este se examinará periódicamente para adecuarlo al nivel de compras de productos básicos proyectado, y en los futuros planes de gestión se propondrán los ajustes que proceda.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

BCE	Banco Central Europeo
CAI	costos de apoyo indirecto
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto de las Naciones Unidas
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MFA	Mecanismo de financiación anticipada
MFCT	Mecanismo para fomentar las compras a término
MPI	Mecanismo de presupuestación de las inversiones