

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-B/1
6 octubre 2010
ORIGINAL: INGLÉS

EXAMEN DEL 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://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
Jefe, RMBB***:	Sr. G. Crisci	tel.: 066513-2704

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

*** Servicio de Presupuesto

RESUMEN

La entrega de alimentos a los beneficiarios en el momento oportuno es un factor crucial para el éxito de las operaciones del PMA. El PMA recurre a la prefinanciación para mejorar la eficacia y eficiencia de sus operaciones y, en especial, la puntualidad en las entregas de alimentos a sus proyectos.

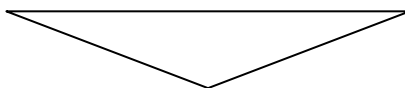
La Secretaría propone aumentar el nivel máximo del mecanismo de financiación anticipada de 180 millones de dólares EE.UU. a 557 millones de dólares. Gracias a esta propuesta, ya no será necesario recurrir a la reserva de 35,9 millones de dólares del mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo, que se transferiría a la Reserva Operacional de 57 millones de dólares para establecer una reserva de prefinanciación única de 92,9 millones de dólares. La relación préstamos-reservas para la prefinanciación se aumentará de 3:1 a 6:1 a fin de crear un mecanismo de financiación anticipada de 557 millones de dólares, de los cuales 407 millones de dólares para los mecanismos tradicionales de prefinanciación y 150 millones de dólares para el mecanismo para fomentar las compras a término. Por medio del mecanismo de financiación anticipada seguirán concediéndose préstamos individuales para las distintas operaciones, en función de las previsiones de ingresos correspondientes, y se adelantarán fondos para sufragar los costos de apoyo y los servicios institucionales.

El PMA empezó a adelantar fondos para sus operaciones en 1999, cuando se constituyó el mecanismo de anticipo de los costos el apoyo directo. En 2004 la Junta aprobó con carácter experimental el mecanismo de financiación anticipada utilizando como fuente de recursos una reserva operacional para adelantar hasta un máximo de 180 millones de dólares destinados a las operaciones, con objeto de adquirir los productos alimenticios antes de que se confirmaran las contribuciones para los proyectos. Los mecanismos tradicionales de prefinanciación han sido utilizados por 52 oficinas en los países para mejorar los plazos de entrega de 1,2 millones de toneladas de alimentos a 70 millones de beneficiarios. El número e importe de estas solicitudes de préstamo han aumentado radicalmente desde 2004.

En 2008 se utilizaron 60 millones de dólares con cargo al mecanismo de financiación anticipada a fin de ensayar un mecanismo para fomentar las compras a término, de modo que el PMA pudiera adquirir alimentos basándose en una estimación de las necesidades totales a nivel regional y en las previsiones de financiación, con el fin de reducir aún más los plazos de entrega de los productos. Tal mecanismo ha logrado buenos resultados por lo que respecta a ahorrar tiempo y costos: las estimaciones basadas en muestras de envíos revelan un ahorro promedio de tiempo de 53 días y un ahorro de costos del 3%. Desde que se estableció el mecanismo de financiación anticipada, hubo sólo un préstamo no reembolsado, que representó el 0,5% del monto total anticipado. Las solicitudes de préstamos superiores a los 10 millones de dólares son examinadas y ratificadas por el Comité de Asignación Estratégica de Recursos antes de decidir si se aprueban o no. La Secretaría confía en que ya cuenta con unos procedimientos sólidos para la prefinanciación y en que podrá administrar todo riesgo que ésta plantee.

La demanda de prefinanciación ha aumentado significativamente desde 2008, en tanto que la eficacia de los correspondientes mecanismos se ve limitada actualmente por los montos disponibles. La propuesta que se formula en este documento parte del supuesto de que se ponga a disposición un 5,4% de las contribuciones previstas para 2010-2011 a fin de adelantar fondos, tanto para las operaciones como para determinados servicios institucionales, en función de las necesidades regionales y los ingresos previstos. Ello permitirá al PMA efectuar sus compras cuando los precios sean favorables y reducir los plazos de entrega.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Examen del mecanismo de financiación anticipada” (WFP/EB.2/2010/5-B/1) y aprueba:

- i) la transferencia de 35,9 millones de dólares del mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo a la Reserva Operacional a fin de aumentar el monto total de esta reserva de 57,0 millones de dólares a 92,9 millones de dólares, y
- ii) el aumento del nivel máximo del mecanismo de financiación anticipada a 557 millones de dólares, a fin de que la Directora Ejecutiva pueda adelantar fondos para los proyectos, el mecanismo para fomentar las compras a término y otros servicios institucionales.

* 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.

INTRODUCCIÓN

1. Las operaciones del PMA, que se centran en la prevención de emergencias, el socorro y la recuperación, apuntan a crear condiciones propicias para traspasar las responsabilidades a los gobiernos y asociados o encontrar otras soluciones sostenibles al problema del hambre. El PMA desempeña funciones directivas en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas por lo que respecta a las intervenciones en caso de emergencia, la logística, las comunicaciones, la evaluación de las necesidades y el análisis de la vulnerabilidad.
2. En 2005 la Secretaría llevó a cabo un examen de los procesos operativos con miras a mejorar la eficiencia y eficacia mediante la máxima utilización de los recursos asignados a los proyectos y una mayor disponibilidad de alimentos en los países. El PMA sigue perfeccionando sus procesos operacionales a fin de atender de forma más rápida y eficaz las necesidades de los beneficiarios y garantizar la disponibilidad de fondos suficientes en momentos críticos.
3. Si bien las demandas de asistencia del PMA siguen aumentando con rapidez —desde 2004 se han duplicado—, la capacidad del Programa para brindar prefinanciación no ha seguido el ritmo de ese aumento y los mecanismos empleados han llegado al límite de su capacidad para apoyar eficazmente las operaciones.
4. En el presente documento se solicita la aprobación de la Junta para aumentar el nivel máximo del mecanismo de financiación anticipada (MFA), de 180 millones de dólares a 557 millones de dólares, a fin de hacer frente a la evolución de una demanda que no cesa de aumentar. La ampliación del mecanismo implicaría lo siguiente: i) aumentar el monto disponible para brindar prefinanciación por las vías tradicionales; ii) ampliar el mecanismo para fomentar las compras a término (MFCT), y iii) dar estabilidad financiera a los servicios institucionales, que actualmente se financian por medio del mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo (MACAD).
5. Para mitigar los riesgos que tales iniciativas pudieran acarrear, la Secretaría propone transferir la reserva del MACAD, esto es, 35,9 millones de dólares, a la Reserva Operacional del PMA, que asciende a 57 millones de dólares, con lo que la cuantía de la Reserva Operacional pasaría a totalizar 92,9 millones de dólares.

ANTECEDENTES

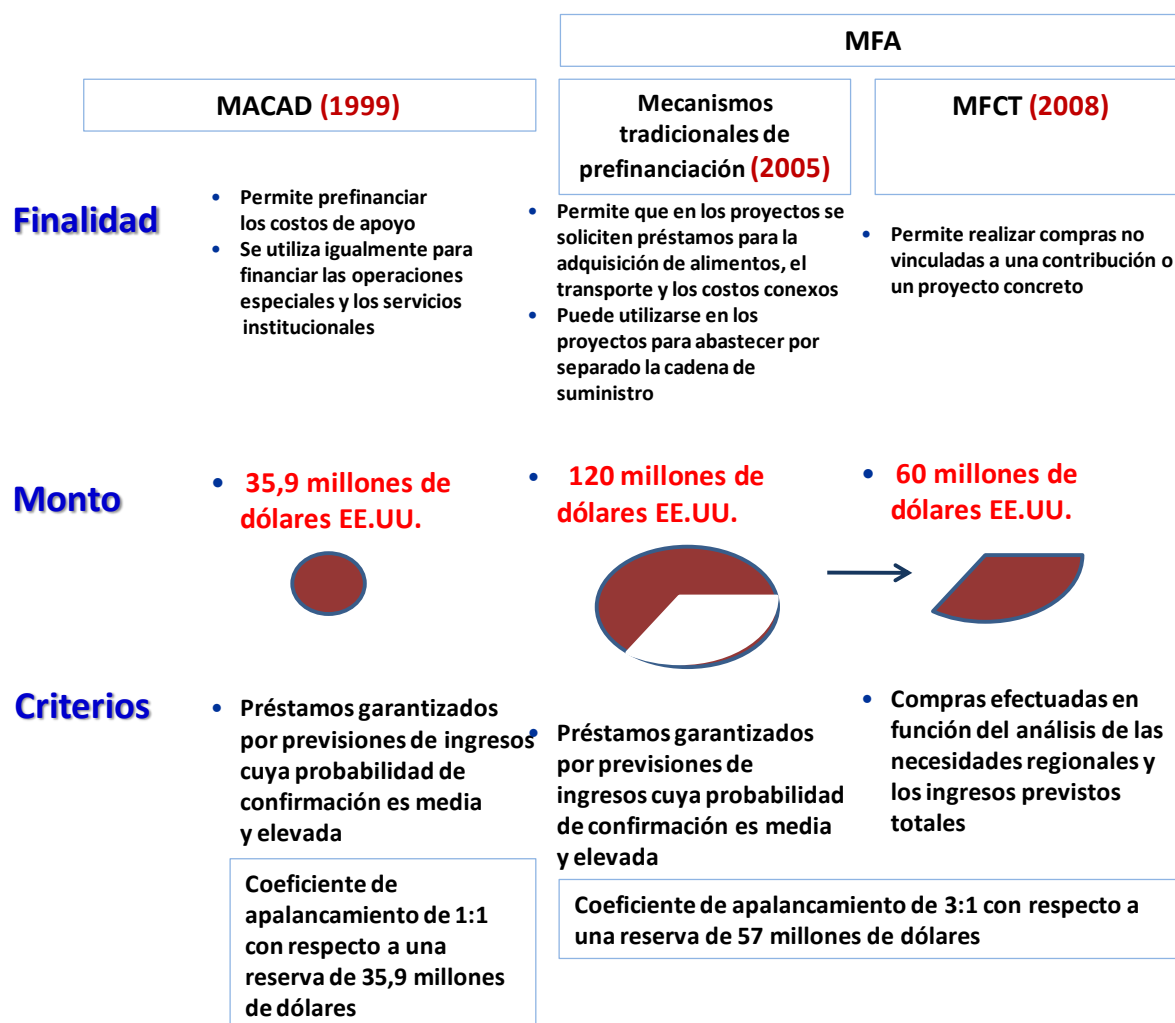
6. Por prefinanciación se entiende el suministro de fondos para un proyecto usando las contribuciones previstas como garantía. Una vez que la contribución utilizada como garantía se confirme, el anticipo se reembolsa con fondos del proyecto. Ello permite a las oficinas en los países reducir el plazo de espera entre el momento en que un donante manifiesta interés en contribuir a una operación y la entrega de alimentos a los beneficiarios. Los mecanismos internos de prefinanciación del PMA son la Cuenta de respuesta inmediata (CRI), el MACAD y el MFA.

Cuenta de respuesta inmediata

7. La CRI se estableció en diciembre de 1991. Su nivel máximo se fijó originalmente en 30 millones de dólares, pero se aumentó a 35 millones de dólares en 1995 y a 70 millones en 2004. La CRI es un mecanismo de financiación multilateral que permite al PMA suministrar de forma inmediata productos alimenticios, artículos no alimentarios y asistencia logística en situaciones en donde haya peligro de vida. Es un mecanismo de intervención muy eficaz.

8. La CRI se utiliza también como un mecanismo de préstamo “sin derecho a reclamación”, por cuanto los préstamos a su cargo pueden, en determinados casos, convertirse en préstamos no reembolsables. Habida cuenta de esta diferencia fundamental respecto de los otros mecanismos, las propuestas presentadas en este documento se centran en el MACAD y el MFA (véase la Figura 1), y no se refieren a la CRI.

Figura 1: Mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo y mecanismo de financiación anticipada



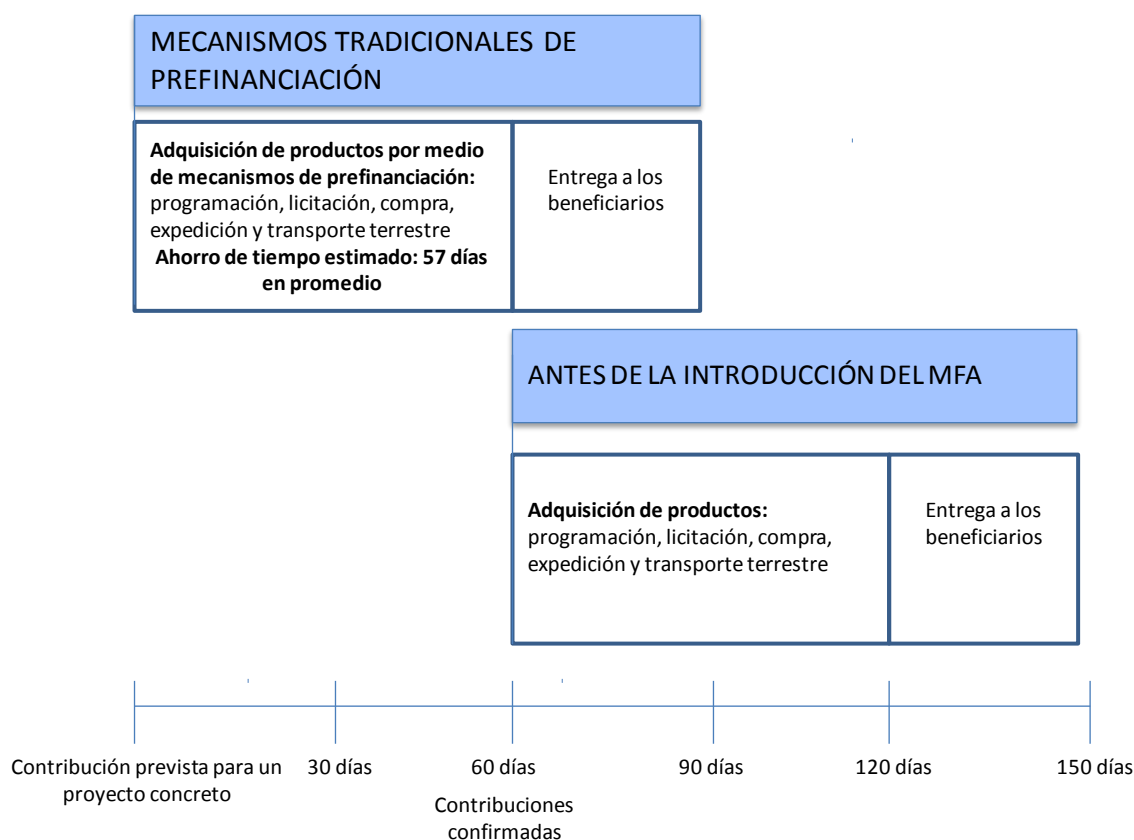
Mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo

9. El MACAD se estableció en 1999 como instrumento de préstamo para adelantar fondos destinados a sufragar costos relacionados con el personal y de otra índole a fin de evitar toda interrupción de los proyectos; mediante este mecanismo se han aprobado y reembolsado 1.200 préstamos. Desde 2005, el MACAD permite proporcionar asimismo adelantos de fondos para sufragar otros costos operacionales directos (OCOD) en relación con intervenciones no alimentarias, como las operaciones especiales y la financiación de determinados servicios institucionales, como el Fondo global de arrendamiento financiero de vehículos y la Cuenta especial de tecnología de la información. El nivel máximo es actualmente de 35,9 millones de dólares, y está respaldado por una reserva de 35,9 millones de dólares.

Mecanismos tradicionales de prefinanciación

10. La finalidad del examen de los procesos operativos efectuado entre 2003 y 2005 fue aumentar al máximo la utilización de los recursos asignados a los proyectos y lograr una mayor puntualidad en la disponibilidad de los alimentos. Las recomendaciones de tal examen se ensayaron sobre el terreno, en el marco de proyectos piloto emprendidos en enero de 2004. Una de las recomendaciones consistió en autorizar gastos sobre la base de las contribuciones previstas y ya no de las contribuciones confirmadas, de modo que se lograra disponer de los alimentos en el momento más oportuno posible. El MFA fue un componente esencial para alcanzar estos objetivos.
11. Tras el éxito obtenido en los proyectos piloto, en enero de 2005 la Junta aprobó un nivel máximo para el MFA de 180 millones de dólares, respaldado por una Reserva Operacional de 57 millones de dólares. Este mecanismo permite a la Directora Ejecutiva garantizar que sigan financiándose anticipadamente los proyectos mientras se espera la confirmación de las contribuciones previstas, dentro de unos parámetros de gestión del riesgo establecidos.
12. La utilización del MFA se ha incrementado considerablemente desde su establecimiento, tanto por lo que respecta al número de préstamos concedidos como al valor de los fondos adelantados. Entre 2004 y julio de 2010 se aprobaron 167 préstamos por medio de este mecanismo, en forma de financiación anticipada, por un total de 1.200 millones de dólares. El único anticipo no reembolsado fue un préstamo de 5,9 millones de dólares, concedido durante los primeros días de aplicación de los nuevos procesos operativos, para una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) realizada en la República Democrática del Congo en 2005.
13. En la Figura 2 se muestra que los mecanismos de prefinanciación permiten reducir en 57 días, por término medio, el plazo de intervención gracias a la utilización de las contribuciones previstas como garantía para acelerar la provisión de fondos destinados a los proyectos, y estabilizar la prestación de asistencia a los beneficiarios. Antes de que se utilizara el MFA, los mecanismos tradicionales de prefinanciación con cargo a una contribución suponían el transcurso de hasta 150 días desde el momento en que el donante indicaba su disponibilidad hasta la entrega de los alimentos a los beneficiarios.

Figura 2: Proceso de prefinanciación desde las previsiones de contribución hasta la entrega a los beneficiarios



Examen de los mecanismos de prefinanciación

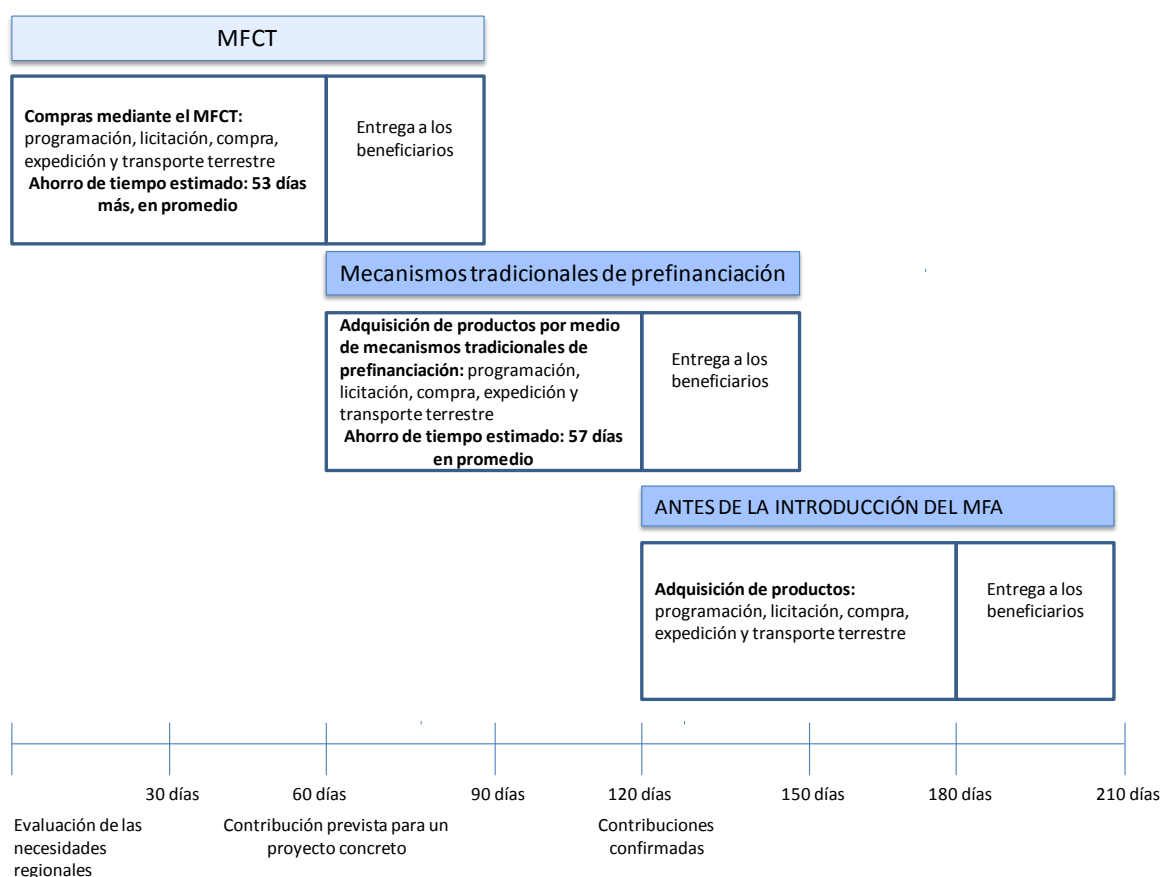
14. En 2007 la Secretaría examinó los procedimientos internos de prefinanciación del PMA con miras a mejorar la coordinación y gestión de los distintos mecanismos y a racionalizar los procesos. Como resultado de tal examen se adoptó un enfoque de “vía de acceso única” a la prefinanciación, conforme a lo siguiente:
- un procedimiento normalizado para solicitar préstamos de prefinanciación por medio de la CRI, el MACAD y el MFA, así como para reembolsar todos los préstamos correspondientes;
 - un enfoque de dos niveles para aprobar la prefinanciación a fin de aumentar la eficiencia en los casos en que haya que aprobar un gran número de transacciones de poca cuantía al tiempo que se intensifica la supervisión de las transacciones de gran valor, y
 - un seguimiento centralizado de los mecanismos de prefinanciación a fin de ofrecer una visión panorámica de la exposición financiera del PMA.
15. La conclusión del examen fue que los mecanismos de prefinanciación del PMA debían tener la suficiente flexibilidad para atender un gran número de solicitudes referidas a transacciones de bajo valor y debían equilibrar tal flexibilidad con una gestión del riesgo

eficaz, lograda gracias a un mayor seguimiento y supervisión de las transacciones de valor elevado.

Mecanismo para fomentar las compras a término

16. El PMA estableció el MFCT en junio de 2008 con el fin de acelerar las entregas de alimentos a los beneficiarios, y asignó a título experimental 60 millones de dólares del MFA a una cuenta especial para poder comprar alimentos a término, en un principio en África meridional y en la región del Cuerno de África. Todas las compras efectuadas por medio de esta cuenta especial se realizan de conformidad con las políticas del PMA en materia de compras, y no se efectúan entregas de productos alimenticios a los proyectos hasta que éstas estén respaldadas por contribuciones confirmadas o previstas concretas.
17. El objetivo consiste en agilizar las entregas de alimentos a los beneficiarios y aprovechar las condiciones favorables de los mercados. En el momento de su compra, los productos alimenticios no se asignan a proyectos concretos: las compras se basan en las necesidades totales de los proyectos en una región o subregión dadas y en las previsiones totales relativas a los recursos correspondientes. De esta forma, el PMA puede hacer compras más tempranamente (véase la Figura 3), y reducir aún más los plazos de entrega. La utilización del MFCT permite una reducción de otros 53 días, por término medio, en los plazos de intervención.

Figura 3: Compras a término



CRECIMIENTO DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA

18. Desde la constitución del MFA en enero de 2004, se han suministrado por medio este mecanismo 1.200 millones de dólares en concepto de financiación anticipada. El valor de los fondos adelantados por medio del MFA se incrementó de 27,1 millones de dólares en 2004 a 272,7 millones en los primeros siete meses de 2010. El número de préstamos aprobados en el marco de dicho mecanismo aumentó de 5, en 2004, a 58, en 2008, y a 34, en los primeros siete meses de 2010 (véase el Cuadro 1).

CUADRO 1: PRÉSTAMOS APROBADOS EN VIRTUD DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA			
Año	Número	Monto total adelantado (en millones de dólares)	Monto promedio de los préstamos (en 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*	34	272,7	6,7
Total	167	1 200,1	7,9

* Sobre la base de cifras efectivas al 31 de julio de 2010.

** El MFCT se estableció en junio de 2008, por lo que hubo una reducción de 60 millones de dólares en el nivel máximo del MFA.

19. Desde 2008 la demanda de financiación por medio del MFA ha aumentado significativamente conforme aumentaban las operaciones del PMA, que se han duplicado desde 2004. La prefinanciación ha pasado a ser un componente operacional importante para estabilizar la financiación de las operaciones. La creación del MFCT, combinada con el aumento de la demanda de prefinanciación, ha reducido el nivel de recursos disponibles para la prefinanciación tradicional a 120 millones de dólares, un nivel que ya no permite satisfacer las necesidades del PMA.

VENTAJAS DE LA PREFINANCIACIÓN

Ventajas de los mecanismos tradicionales de prefinanciación

20. Desde su creación, el MFA ha resultado eficaz para atender las necesidades de los beneficiarios: se han adelantado 1.200 millones de dólares para 390 operaciones con el fin de comprar 1,23 millones de toneladas de alimentos para prestar asistencia a entre 70 y 75 millones de beneficiarios en 52 países, lo que generó un ahorro promedio en los plazos de entrega de 57 días.

Casos concretos en que los mecanismos tradicionales de prefinanciación marcaron la diferencia

- **Etiopía.** El MFA se utilizó para respaldar tres OPSR. Entre 2008 y mediados de 2010, se adquirieron 95.000 toneladas de alimentos por un valor de 70 millones de dólares, incluidos los costos de apoyo, y con ellas se benefició a 7 millones de personas expuestas a sequías, inundaciones, enfermedades animales, VIH/sida y conflictos. Gracias a los préstamos de prefinanciación otorgados a Etiopía se previnieron interrupciones críticas del suministro y se aseguró la estabilidad de las operaciones.
- **Kenya.** A partir de 2008 se adelantaron 70 millones de dólares del MFA a fin de garantizar la estabilidad del suministro de la operación de emergencia (OEM) y la OPSR satisfaciendo las necesidades alimentarias de 3,4 millones de beneficiarios. Gracias al anticipo de fondos, la oficina en el país pudo abastecer su cadena de suministro con 74.000 toneladas de alimentos.
- **Sudán.** Se aprobaron adelantos por valor de 186,8 millones de dólares en virtud del MFA para comprar 182.000 toneladas de alimentos y sufragar también los costos de entrega y de apoyo. El establecimiento de existencias de reserva, de vital importancia, se completó en Darfur y el Sudán meridional antes de la temporada de lluvias, momento en que estas zonas se vuelven inaccesibles por tierra. Con ello han podido satisfacerse las necesidades alimentarias de 5 millones de beneficiarios y se ha evitado el recurso a onerosos lanzamientos desde el aire, cuyo costo quintuplica con creces el del transporte terrestre.
- **Somalia.** Durante el tercer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2010, gracias a la prefinanciación se evitó que 2,8 millones de beneficiarios dejaran de recibir asistencia durante tres meses debido a interrupciones en la cadena de suministro.
- **Níger.** El MFA ha permitido a la oficina en el país comprar 80.000 toneladas de alimentos en 2010 para atender las necesidades de 3,9 millones de personas afectadas por la sequía. El 27% de esos alimentos se compró en los mercados locales; el 29%, en países de la región —Burkina Faso, Benin, Ghana y Nigeria—, y el 44%, a nivel internacional.
- **Pakistán.** El MFA permitió al PMA conceder un adelanto de 31 millones de dólares para satisfacer las necesidades de 6 millones de víctimas de las inundaciones durante las primeras semanas de la emergencia. El PMA pudo comenzar a distribuir alimentos mucho antes que otros organismos de ayuda.

Ventajas del mecanismo para fomentar las compras a término

21. El MFCT se constituyó a mediados de 2008 como iniciativa piloto para satisfacer las necesidades en la región del Cuerno de África y en África meridional. Los parámetros de esta iniciativa piloto se simplificaron, centrándose en la compra de cereales de Sudáfrica y la región del Mar Negro, a fin de que el PMA pudiera adquirir experiencia y probar el concepto. En la fase inicial se compraron 315.000 toneladas de cereales, en gran parte durante el período de cosecha, que se asignaron a las operaciones en el África meridional y la región del Cuerno de África.
22. Si bien para hacer un seguimiento de los costos y los ahorros de tiempo respecto de cada envío de compras a término no se conservaron datos de referencia, la Secretaría hizo unas estimaciones basándose en las 149.135 toneladas de alimentos entregadas en virtud del mecanismo en cuestión (véase el Anexo I): los envíos se entregaron, en promedio, 53 días antes de lo normal, con lo cual el Programa registró un ahorro de 1,3 millones de dólares, o

sea, un 3,4% de los costos. El PMA no incurrió en ningún gasto adicional por concepto de almacenamiento dado que los alimentos se entregaron a los proyectos en el momento oportuno.

23. Aunque el PMA trata de comprar alimentos en momentos favorables a precios ventajosos, no hay certeza de que con el MFCT se generen ahorros en las compras de alimentos, debido a la imprevisibilidad de los mercados. Sin embargo, el ahorro no es el principal objetivo del mecanismo: la finalidad es reducir los plazos de entrega a los beneficiarios en momentos en que los alimentos se necesiten con urgencia.
24. Una de las razones principales a las que obedece en mayor medida el rápido éxito que tuvo la aplicación experimental de este mecanismo fue la colaboración entre las oficinas en los países, el Despacho Regional para África Meridional, Oriental y Central, la Oficina Subregional de Kampala y las dependencias de la Sede encargadas de la presupuestación, la programación, las adquisiciones, la logística y la dotación de recursos, que permitió entregar en el momento oportuno los envíos de alimentos a los beneficiarios y reducir los riesgos a los que se veía expuesto el PMA.
25. Tomando como base los proyectos piloto, el PMA amplió la canasta de alimentos prevista en virtud de este mecanismo mediante la adición de pequeñas cantidades de arroz, legumbres secas, aceite y mezcla de maíz y soya para proporcionar así una ración nutricionalmente equilibrada. En los casos en que en una región dada no fue posible conseguir fácilmente un determinado producto, se recurrió al MFCT a fin de adquirir los alimentos en los mercados internacionales, lo que redujo los plazos de entrega. El uso de este mecanismo se amplió asimismo al África occidental a principios de 2010 para ayudar a afrontar la crisis en el Sahel, y a Asia para comprar arroz a término.

Ventajas del mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo

26. El MACAD hace posible que el PMA responda ante necesidades de apoyo imprevistas, por lo general en un plazo de 72 horas después de que se haya recibido una solicitud. Resulta particularmente eficaz en la fase de puesta en marcha de los proyectos para cubrir los costos inmediatos de personal y de otra índole. La parte de OCOD del MACAD se emplea también para ofrecer respaldo a los asociados del PMA durante la misma fase, y con la misma finalidad.
27. Además, el MACAD se utiliza para prefinanciar servicios institucionales tales como el Fondo global de arrendamiento financiero de vehículos¹, que le genera al PMA ahorros de hasta un 10% en comparación con los costos ordinarios, y la Cuenta especial de tecnología de la información.

Limitaciones del mecanismo de financiación anticipada

28. En el Cuadro 2 se presenta una sinopsis de la utilización de los mecanismos tradicionales de prefinanciación. De 2004 a 2007, hubo una escasa demanda de utilización del MFA, lo que permitió conceder préstamos prolongando los plazos de reembolso. Entre 2008 y 2010 se registró un aumento significativo tanto del número como de la cuantía de las solicitudes, lo que exigió múltiples reposiciones.

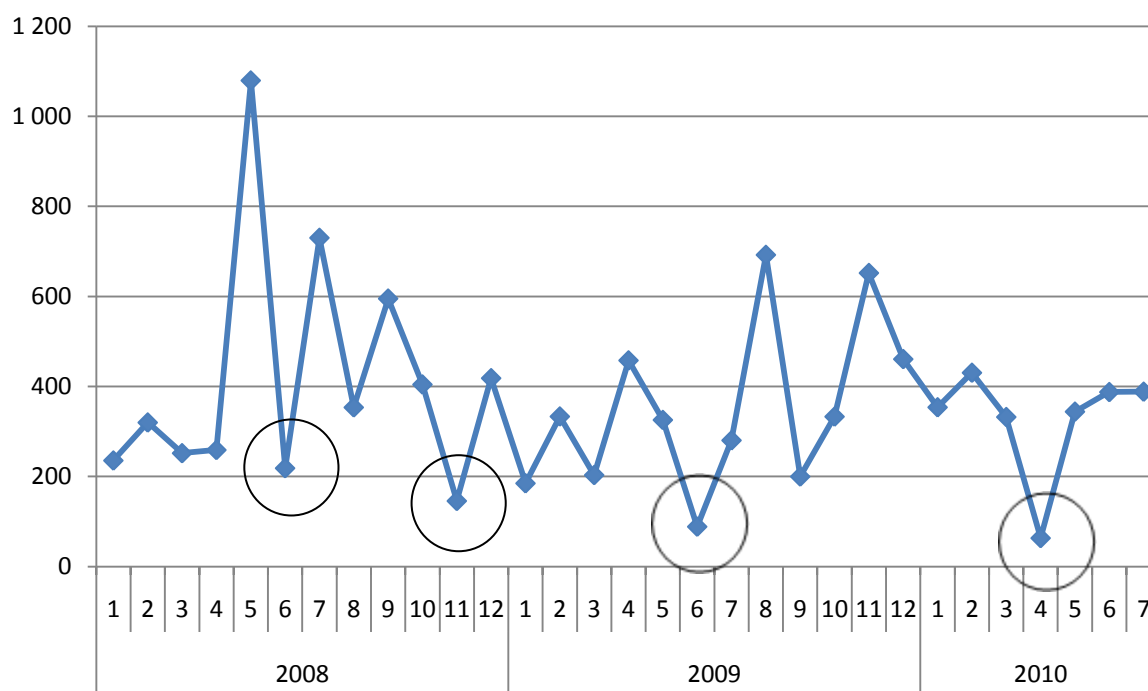
¹ Programa mundial de arrendamiento de vehículos y Plan de autoseguro (WFP/EB.1/2008/6-C/1).

CUADRO 2: PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR LAS VÍAS TRADICIONALES EN VIRTUD DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA (en dólares)							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Monto total financiado	27 051 981	154 461 394	36 793 605	157 303 235	324 580 955	227 092 949	389 593 496
Nivel máximo total	180 000 000	180 000 000	180 000 000	180 000 000	120 000 000	120 000 000	120 000 000
Número de reposiciones	0,15	0,86	0,20	0,87	2,70	1,89	3,25
Número de préstamos	5	10	4	21	58	35	58

* Estimaciones para todo el año establecidas por extrapolación de las cifras efectivas para el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de julio de 2010.

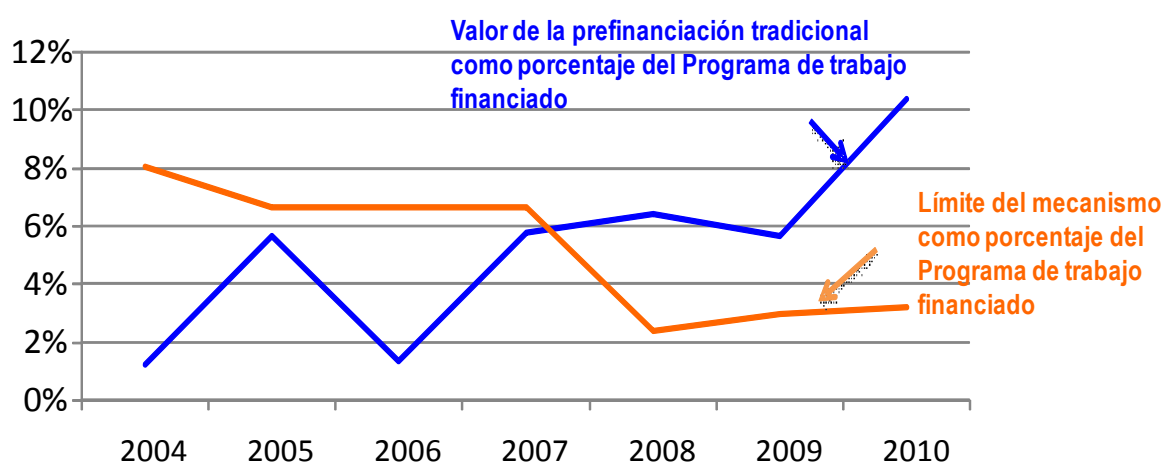
29. Dado que el PMA es un organismo financiado mediante contribuciones voluntarias, resulta difícil predecir cuándo se contará con los fondos y cuál será su monto. En la Figura 4 se ilustra la tendencia mensual de los recursos con que ha contado el PMA desde 2008 hasta mediados de 2010. Si bien es evidente que los ingresos mensuales del PMA no son ni constantes ni estables, el MFA ha contribuido a mantener la estabilidad en las operaciones. En 2009, el 60% de las contribuciones se confirmaron en el segundo semestre del año. Los puntos que figuran rodeados por un círculo en la Figura 4 indican los casos en que se hizo gran uso del MFA para mantener la estabilidad en las operaciones.

Figura 4: Tendencias en la dotación de recursos en 2008–2010



30. En el segundo trimestre de 2008, la disponibilidad de fondos del MFA llegó a un nivel críticamente bajo debido a los importantes anticipos facilitados para Kenya, Somalia, el Territorio palestino ocupado y Zimbabwe: se aprobaron anticipos por valor de 121 millones de dólares en virtud de los mecanismos tradicionales de prefinanciación. Habida cuenta de los préstamos pendientes de períodos anteriores, por valor de 29 millones de dólares, quedaba un saldo de menos de 30 millones de dólares con respecto al nivel máximo de 180 millones de dólares.
31. Durante el tercer trimestre de 2008, el nivel máximo para los mecanismos tradicionales de prefinanciación se redujo de 180 millones de dólares a 120 millones de dólares a fin de poder crear la Cuenta especial del MFCT. En el primer trimestre de 2009, en el MFA había un saldo disponible de 10 millones de dólares y préstamos pendientes por valor de 110 millones de dólares.
32. Los anticipos trimestrales más importantes se efectuaron durante el primer trimestre de 2010, cuando se aprobaron 170 millones de dólares por medio de los mecanismos tradicionales de prefinanciación para el Sudán, los países de la región del Cuerno de África y el Pakistán.
33. En la Figura 5 se muestra la relación entre el Programa de trabajo financiado y la prefinanciación tradicional entre 2004 y 2010.

Figura 5: Prefinanciación tradicional con respecto al Programa de trabajo financiado (2004-2010)



34. Para satisfacer la demanda cada vez mayor de servicios de prefinanciación, la Secretaría:
- estableció un orden de prioridad de los préstamos: algunas solicitudes se rechazaron o aceptaron a un nivel considerablemente inferior a lo solicitado por falta de disponibilidad de fondos;
 - aplazó préstamos para algunos proyectos, atrasando así la ejecución de éstos e impidiendo que se concretaran plenamente todas las ventajas potenciales de la prefinanciación, y
 - recuperó algunos préstamos en una fecha más temprana que la prevista, de modo que las contribuciones que quedaron desbloqueadas pudieran volver a utilizarse como garantía.

La incertidumbre causada por estas medidas redujo la capacidad del PMA de planificar y, por consiguiente, la eficacia de los proyectos.

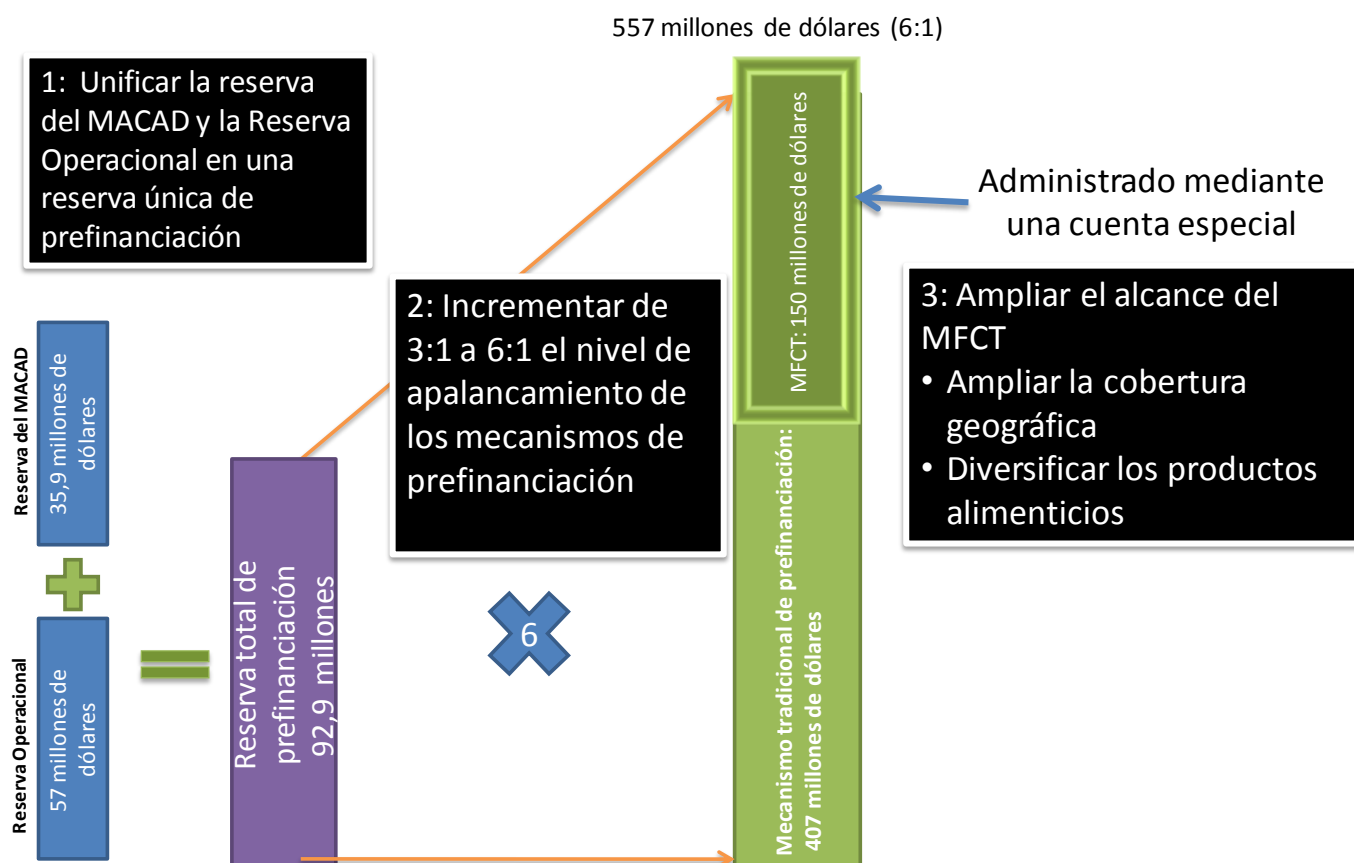
PROPUESTAS DE MEJORA DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN

ANTICIPADA

35. En vista de los resultados positivos logrados con los mecanismos de prefinanciación en los últimos seis años, y para seguir el ritmo de crecimiento de las actividades del PMA y adquirir una eficiencia y eficacia mayores, la Secretaría propone revisar el nivel máximo del MFA de modo que alcance los 557 millones de dólares, desglosados como sigue:

- i) 407 millones de dólares destinados a la mecanismos tradicionales de prefinanciación y a los servicios institucionales actualmente financiados mediante el MACAD, y
- ii) 150 millones de dólares destinados a los anticipos en el marco del MFCT (véase la Figura 6).

Figura 6: Propuesta de mejora del mecanismo de financiación anticipada



Nivel propuesto de los mecanismos tradicionales de prefinanciación: 407 millones de dólares

36. En el Cuadro 3 se muestra el límite actual del MFA como porcentaje del nivel de recursos. Si bien los niveles de financiación y las necesidades operacionales del PMA han aumentado considerablemente desde que se empezó a utilizar el MFA, el nivel máximo de dicho mecanismo no se ha modificado. Además, la creación del mecanismo ha provocado una reducción de 60 millones de dólares en la disponibilidad de anticipos por las vías tradicionales. Estos factores han generado una reducción del valor del nivel máximo de tales anticipos como porcentaje del nivel de recursos del 5,0% en el período 2004–2005 y del 2,1% en el bienio en curso.
37. El monto revisado propuesto de 407 millones de dólares para los mecanismos de prefinanciación tradicionales haría aumentar la disponibilidad de los anticipos a un 5,4% de los ingresos previstos. El aumento acercaría el nivel a un porcentaje comparable al establecido cuando se constituyó el mecanismo (véase el Cuadro 3). Tal porcentaje sería compatible con el nivel máximo previsto cuando se creó el mecanismo.

Cuadro 3: Nivel máximo de los mecanismos tradicionales de prefinanciación como porcentaje del Programa de trabajo bienal

	Programa de trabajo financiado (en millones de dólares EE.UU.)	Monto disponible en concepto de mecanismos de prefinanciación (MACAD, MFA y MFCT) (en millones de dólares EE.UU.)	Préstamos disponibles en concepto de mecanismos de prefinanciación como porcentaje del Programa de trabajo
2004-2005	4 810	240	5,0
2006- 2007	5 230	215,9	4,1
2008-2009	8 710	155,9	1,8
2010-2011	7 500	155,9	2,1
PROPUESTA 2010-2011	7 500	407	5,4

menos 60 millones de dólares destinados en 2008 al MFCT

38. El incremento del componente de prefinanciación tradicional del MFA a 407 millones de dólares permitirá al PMA:
- proporcionar alimentos a más personas en el momento oportuno y con los mismos recursos;
 - lograr una mayor continuidad de los proyectos;

- iii) mejorar la gestión de la cadena de suministro, lo que generará una mejor planificación con los asociados;
- iv) utilizar más rápidamente las contribuciones de los donantes;
- v) financiar los servicios institucionales por medio de las cuentas especiales existentes, y
- vi) seguir brindando financiación para servicios institucionales, tales como el arrendamiento financiero de vehículos y las cuentas especiales.

Propuesta relativa al mecanismo para fomentar las compras a término

39. La cantidad que podrá solicitarse por medio del MFCT, cifrada en 150 millones de dólares, es prudente si se la compara con los volúmenes comprados por el PMA en 2008 y 2009. En 2008, el PMA compró 2,8 millones de toneladas de alimentos por un valor de 1.400 millones de dólares; en 2009 adquirió 2,6 millones de toneladas por un valor de 965 millones de dólares. El nivel máximo de 150 millones de dólares pedido para este mecanismo basta para cubrir las necesidades de compras de alimentos del PMA durante dos meses.
40. Gracias al aumento propuesto del nivel máximo del MFCT a 150 millones de dólares, el PMA podrá:
- i) extender dicho mecanismo a otras zonas geográficas;
 - ii) diversificar la gama de los productos alimenticios cuya compra se financia en virtud de este mecanismo;
 - iii) comprar mayores cantidades de alimentos en los momentos más convenientes;
 - iv) adquirir y enviar grandes cantidades de alimentos a precios favorables;
 - v) mejorar la planificación y la programación;
 - vi) reducir la necesidad de contar con reservas de gran magnitud en los países;
 - vii) reducir el número de solicitudes de prefinanciación, y
 - viii) lograr reducir los plazos de concesión de los préstamos.
41. La Secretaría alienta asimismo a los donantes para que hagan contribuciones a la cuenta especial en los planos mundial o regional, lo que permitiría al PMA aumentar la cuantía del mecanismo sin incurrir en riesgos adicionales.
42. Además de las propuestas contenidas en este documento, la Secretaría prevé explorar el concepto de compras a término mediante la compra de cantidades menores de alimentos que no sean cereales, como nuevos productos nutritivos, y empleando otros métodos de compra. El PMA colaborará con expertos del Banco Mundial, con el apoyo del Gobierno del Canadá, que a lo largo de dos años ha aportado 19,4 millones de dólares en favor de la creación de un fondo renovable independiente para efectuar compras a término y prestar apoyo a la Secretaría en materia de capacidad.

RESERVAS Y MITIGACIÓN DEL RIESGO

43. La prefinanciación plantea riesgos inevitables, a saber:
- i) que las contribuciones previstas no se concreten, o que su monto sea inferior al previsto;
 - ii) que las contribuciones no puedan usarse para efectuar los reembolsos debido, por ejemplo, a los requisitos impuestos por determinados donantes con respecto al marcado de los sacos, los lugares de compra o las fechas de validez de las contribuciones, 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.

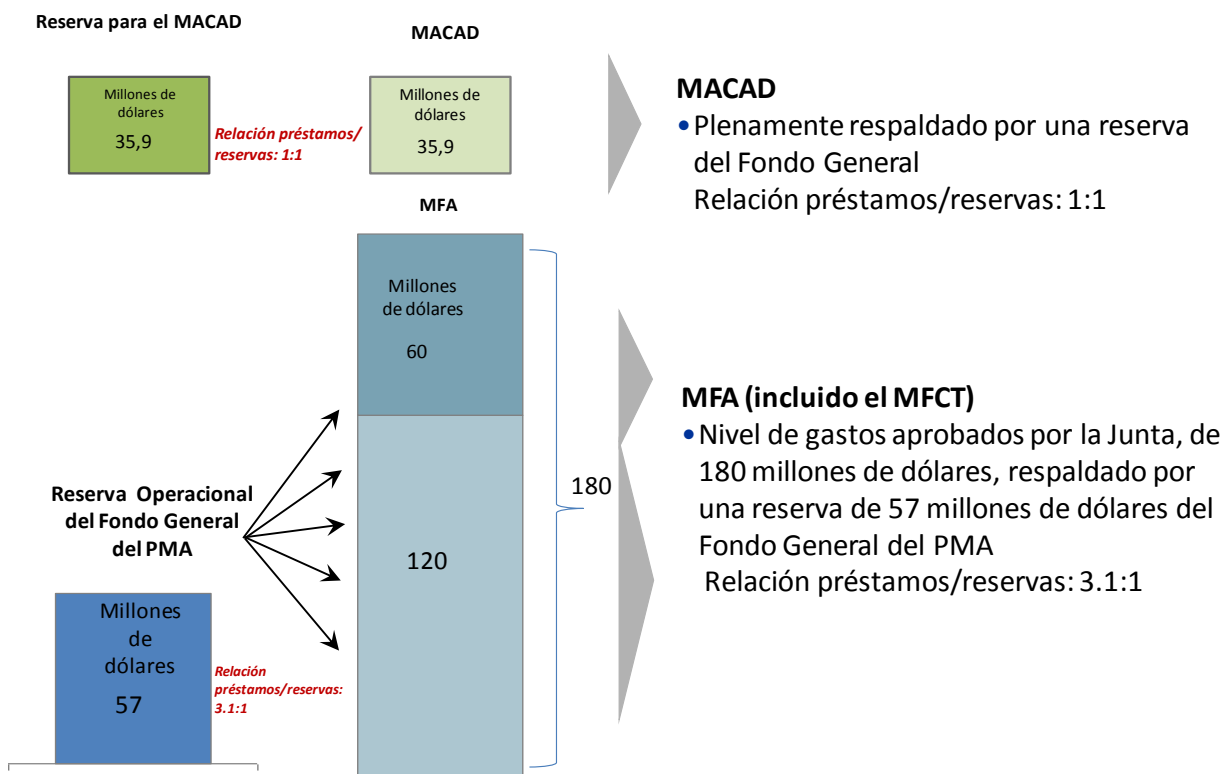
Historial

44. El PMA cuenta con un historial satisfactorio de gestión de los riesgos que plantea la prefinanciación desde que se creó el MFA. Ello ha sido posible gracias a la formulación y aplicación paulatina de los procedimientos necesarios y a la clara definición de las funciones y las responsabilidades.
45. Desde que se estableció el MACAD en 1999 no ha quedado ningún monto sin reembolsar. Durante la fase experimental del MFA, quedó por reembolsar un préstamo de 5,9 millones de dólares por no haberse concretado la contribución, pero el monto se destinó a satisfacer las necesidades de los beneficiarios. Desde que finalizó la fase experimental del MFA, se han adelantado otros 1.020 millones de dólares más y no ha quedado ningún monto por reembolsar. Desde el establecimiento del MFCT en 2008 se han comprado 448.000 toneladas de alimentos, y todas ellas se financiaron, a la larga, con cargo a los proyectos.

Reservas

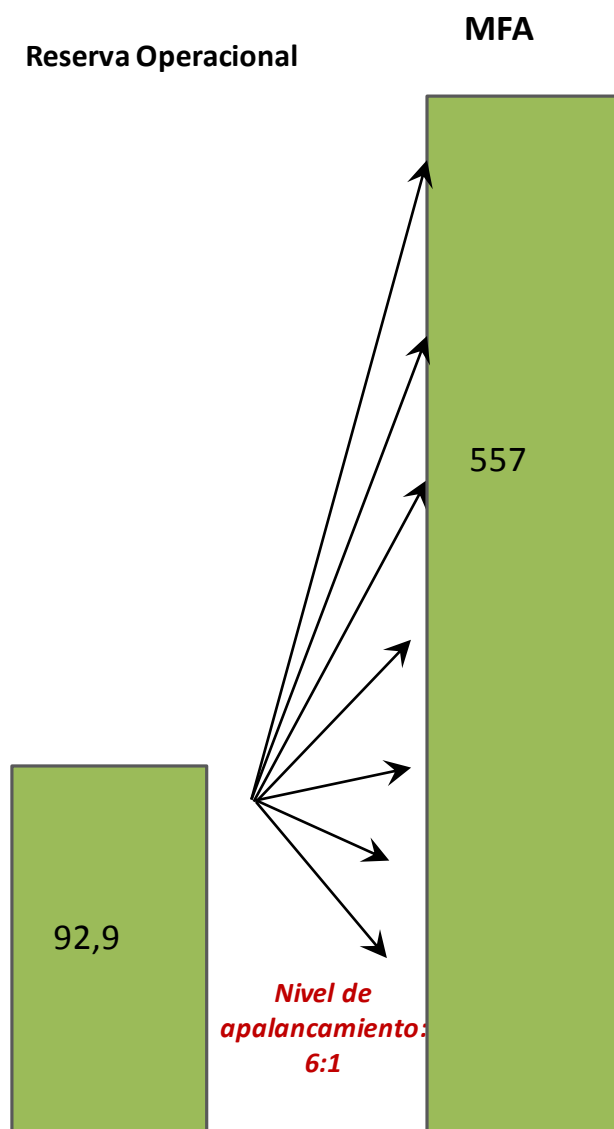
46. El MACAD está plenamente respaldado por una reserva de 35,9 millones de dólares. El MFA y el MFCT están respaldados por la Reserva Operacional de 57 millones de dólares (véase la Figura 7).

Figura 7: Reservas actuales del mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo y del mecanismo de financiación anticipada



47. A fin de consolidar la gestión del riesgo y movilizar recursos, la Secretaría propone transferir la reserva de 35,9 millones de dólares del MACAD a la Reserva Operacional del PMA de 57 millones de dólares, con lo que el total de la Reserva Operacional ascendería a 92,9 millones de dólares (véase la Figura 8). El aumento del nivel máximo del MFA permitiría un nivel de endeudamiento de 6:1 respecto de la Reserva Operacional.

Figura 8: Reserva Operacional como fuente de recursos para el mecanismo de financiación anticipada (en millones de dólares)



48. En casos excepcionales, por ejemplo cuando i) las contribuciones previstas no se concreten, o ii) otras contribuciones destinadas a un proyecto no se concreten para reembolsar los préstamos de prefinanciación tradicional con cargo al MFA, la Reserva Operacional absorbería las potenciales cancelaciones correspondientes, de conformidad con el Artículo 10.6 del Reglamento Financiero. El pase a pérdidas y ganancias se efectuará únicamente después del cierre financiero del proyecto en cuestión. Antes de recurrir a la Reserva Operacional, la Secretaría estudiará todas las posibilidades de reembolsar los préstamos. La Secretaría sostiene que este nivel de riesgo se justifica en vista de las ganancias que se obtendrán en materia de eficiencia operacional y de las consiguientes mejoras en las entregas de alimentos a los beneficiarios.

MEDICIÓN DEL NIVEL DE ENDEUDAMIENTO EN RELACIÓN CON LOS MECANISMOS DE PREFINANCIACIÓN DEL PMA

49. Los mecanismos de prefinanciación del PMA funcionan como los de un banco: se aprueban préstamos hasta un límite determinado en función de las contribuciones previstas, que se usan como garantía. Sin embargo, existen diferencias entre la manera en que funcionan los bancos y la manera en que funcionan los mecanismos de prefinanciación del PMA:
- i) Los bancos establecen el límite de la cuantía que se prestará según el número de veces que pueda utilizarse el capital; en el mecanismo de prefinanciación del PMA se establece una cifra monetaria como límite.
 - ii) Los préstamos aprobados por medio de los mecanismos tradicionales de prefinanciación del PMA corren menos riesgos que el que entrañan los préstamos bancarios y pueden utilizarse para una mayor variedad de usos. Por medio del MFA pueden solicitarse préstamos para todos los proyectos: tales préstamos se aprueban siempre que se prevea un nivel adecuado de garantía. El MFA puede utilizarse también para comprar alimentos mediante el MFCT, que puede aplicarse a cualquier proyecto cuya financiación proceda de contribuciones confirmadas o se haya anticipado.
 - iii) La tasa de incumplimiento de los bancos es mucho más elevada.
50. Los mecanismos de prefinanciación son mucho más prudentes y seguros que los de los bancos por lo que respecta a la concesión de préstamos. Para demostrarlo, la Secretaría comparó la solidez de sus mecanismos de prefinanciación con un método bancario denominado “suficiencia de capital”, basado en los Acuerdos de Basilea sobre Capitales del Banco de Pagos Internacionales (véase el Cuadro 4).
51. Como se muestra en el Cuadro 4, el MFA tiene un capital asignado de 57 millones de dólares que funciona como reserva para cubrir los préstamos. Por medio del MFA pueden concederse préstamos por un valor máximo de 180 millones de dólares, lo que significa que el capital del mecanismo puede usarse 3,16 veces y que sus reservas cubren el 31,7% de los préstamos. En el caso del MACAD, los préstamos no pueden exceder de las reservas. Si se considera el capital y el riesgo máximo pendiente de ambos mecanismos, dicho capital puede usarse sólo 2,32 veces y puede cubrirse con las reservas el 43% de los préstamos.

CUADRO 4: “COEFICIENTE DE CAPITAL” DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA				
	Situación actual			Nivel propuesto
	MFA	MACAD	Total	
Reserva asignada (A) (en millones de dólares)	57,0	35,9	92,9	92,9
Cuantía máxima de los préstamos que pueden concederse (B) (en millones de dólares)	180,0	35,9	215,9	557,0
Nivel de apalancamiento (B/A)	3,16	1,00	2,32	6,00
Coefficiente de capital (porcentaje)	31,7	100	43,0	16,7

52. La fusión que se propone efectuar entre el MFA y el MACAD haría aumentar el riesgo máximo de 215,9 millones de dólares a 557 millones de dólares y multiplicaría por seis el número de veces que el capital puede utilizarse, considerando que con ese capital se cubriría el 16,7% de los préstamos. Si se comparan estas cifras con las del sector bancario, se comprueba que la propuesta es prudente.
53. Una prueba de resistencia realizada en 91 bancos europeos² demostró que su nivel máximo de endeudamiento se situaba entre un 9,71 y un 10,87, frente al nivel de apalancamiento máximo de 6,0 propuesto por el PMA. El capital social de estos bancos representa una proporción más pequeña de los préstamos (entre el 9,2% y el 10,3%); el capital que el PMA propone asignar a este mecanismo corresponde al 16,7% de los préstamos. De una muestra de 19 bancos estadounidenses³ se desprendió que el nivel máximo de endeudamiento era 9,34 y que su capital social cubría el 10,7% de los préstamos (véase el Cuadro 5).

CUADRO 5: COMPARACIÓN ENTRE EL NIVEL DE APALANCAMIENTO DE LOS MECANISMOS PROPUESTOS Y EL NIVEL DE ENDEUDAMIENTO DE LOS BANCOS EUROPEOS Y ESTADOUNIDENSES			
	Mecanismos de prefinanciación propuestos por el PMA	Muestra de 91 bancos europeos	Muestra de 19 bancos estadounidenses
Reserva asignada (A) <i>(en millones de dólares)</i>	92,9	92,9	836,7
Cuantía máxima de los préstamos que pueden concederse (B) <i>(en millones de dólares)</i>	557,0	557,0	7 814,8
Nivel de apalancamiento/endeudamiento (B/A)	6,00	9,71 – 10,72	9,34
Coefficiente de capital <i>(porcentaje)</i>	16,7	10,3 – 9,2	0,1

54. Estas cifras demuestran que la propuesta de aumentar el nivel máximo de los mecanismos de prefinanciación y fusionar el MFA con el MACAD es prudente y ayudará al PMA a proporcionar financiación con la flexibilidad necesaria para responder rápidamente a las emergencias y a la evolución de las necesidades.

Mitigación del riesgo

55. La Secretaría ha formulado procedimientos por etapas en los que se definen las distintas funciones y responsabilidades relacionadas con los mecanismos de prefinanciación, lo que ha permitido mejorar la supervisión y mitigar los riesgos planteados. En el Anexo II se presenta una sinopsis del proceso de aprobación en el marco del MFA.

² Resultados totales de la prueba de resistencia de 2010 realizada en la Unión Europea y coordinada por el Comité de Supervisores Bancarios Europeos, en colaboración con el Banco Central Europeo, publicados el 23 de julio de 2010.

³ Véase: Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal. 2009. *The Supervisory Capital Assessment Program: Overview of Results*. Washington D.C.

56. Entre los factores que contribuyen a la gestión eficaz de los mecanismos de prefinanciación destacan los siguientes:

- i) un sistema centralizado de seguimiento y presentación de informes;
- ii) la mejora de las previsiones relativas a las contribuciones de los donantes gracias a un mayor diálogo con los mismos, la actualización de los sistemas de tecnología de la información y la capacitación del personal;
- iii) la introducción de procesos operativos más sólidos, y
- iv) la mejora de la supervisión de las solicitudes de prefinanciación.

57. El proceso de supervisión incluye un examen de los siguientes aspectos:

- i) la finalidad de los préstamos;
- ii) el impacto: número de beneficiarios, mejora de los plazos de entrega;
- iii) factores de riesgo para el PMA;
- iv) previsiones pormenorizadas de las donaciones;
- v) solidez y pertinencia de las garantías, y
- vi) planificación de los proyectos: congruencia entre ingresos y compromisos.

Todos los préstamos que superan los 10 millones de dólares requieren la aprobación del Comité de Asignación Estratégica de Recursos.

58. Dado que los adelantos con cargo al MFA se conceden en función de las previsiones relativas a las contribuciones destinadas a los proyectos, para garantizar el reembolso se recurre en primera instancia a las contribuciones confirmadas. El PMA clasifica las previsiones relativas a las contribuciones en tres categorías, según la probabilidad —“alta”, “media” o “baja”— de que se confirmen, con arreglo a los criterios que figuran en el Cuadro 6.

CUADRO 6: CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS PREVISIONES RELATIVAS A LAS CONTRIBUCIONES	
Probabilidad alta	Los donantes indican con claridad su intención de prestar apoyo
Probabilidad media	El historial de contribuciones revela una tendencia constante y la evolución de la situación política y financiera del país donante es favorable
Probabilidad baja	Hay posibilidades de recabar financiación adicional. Esta categoría abarca la financiación destinada a nuevas emergencias y las contribuciones que pueden llegar a añadirse a las previstas. Se utilizan para establecer objetivos de financiación en lugar de previsiones.

59. En los casos en que la probabilidad de que una contribución se confirme sea elevada, generalmente la Secretaría autoriza que se preste hasta el 75% del monto de la contribución en forma de prefinanciación. Por lo que respecta a las contribuciones con una probabilidad media de confirmarse, normalmente se prestará el 50% del monto. Las previsiones de contribuciones de probabilidad baja no se emplean como garantía para la prefinanciación.

Perspectivas futuras

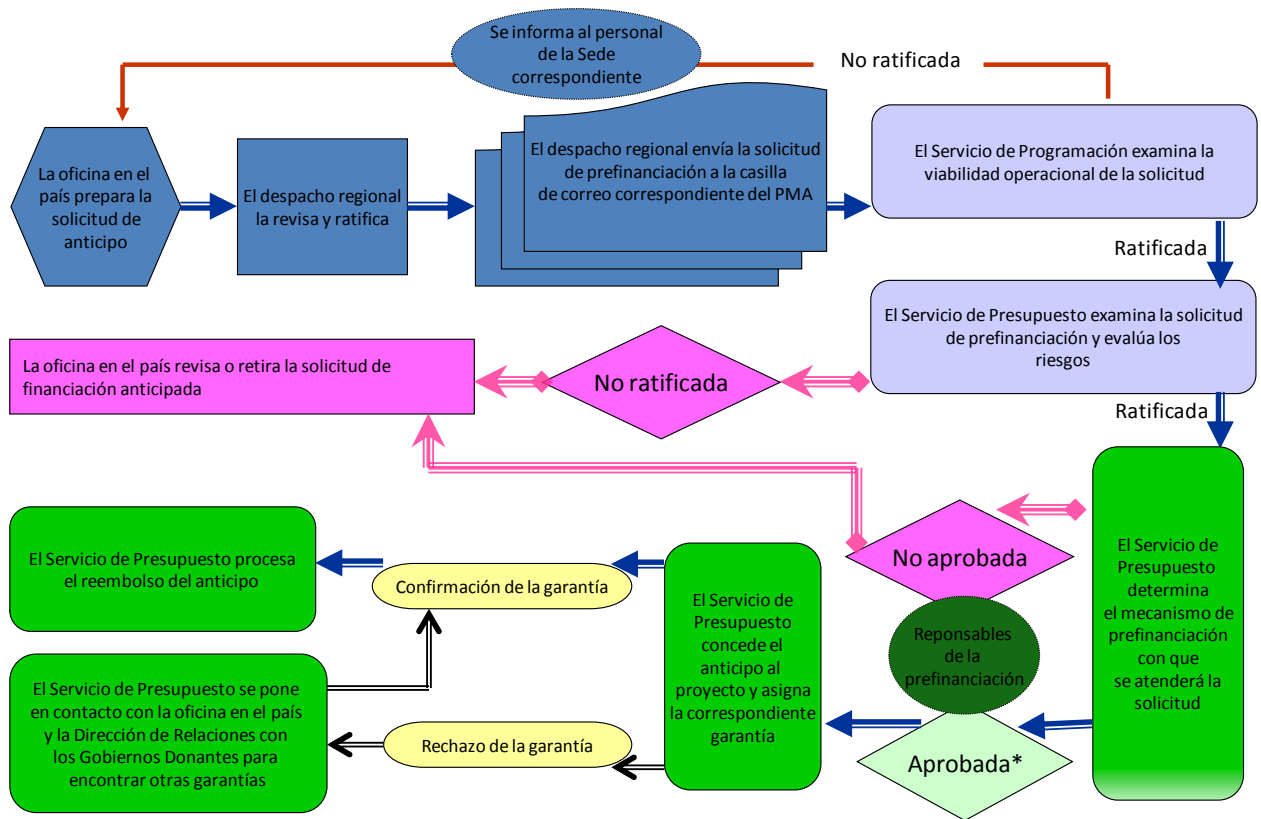
60. La Secretaría seguirá brindando información actualizada sobre el estado de los mecanismos de prefinanciación del PMA por medio del Plan de Gestión bienal y los informes de actualización sobre el mismo.

ANEXO I

COMPARACIÓN ENTRE LAS COMPRAS DE MAÍZ EN ÁFRICA MERIDIONAL EFECTUADAS MEDIANTE EL MFCT Y LAS CONTRIBUCIONES PREVISTAS							
Compras por medio del MACAD	País receptor	Categoría de programa	Asignación para el país	Precio por tonelada/MACAD	Precio revisado por tonelada/MFA (contribuciones previstas)	Ahorros/pérdidas	Días ahorrados
Dic. 2008	Zimbabwe	OPSR	5 200	269,00	279,76	55 952,00	33
Dic. 2008	Kenya	OEM	14 646	269,00	279,76	157 590,96	51
Dic. 2008	Rep. Dem. del Congo	OPSR	1 639	269,00	279,76	17 635,64	63
Dic. 2008	Zimbabwe	OPSR	10 000	274,80	285,79	109 900,00	32
Dic. 2008	Zimbabwe	OPSR	1 950	274,80	285,79	21 430,50	634
Dic. 2008	Kenya	OEM	1 550	274,80	285,79	17 034,50	54
Dic. 2008	Rep. Dem. del Congo	OPSR	9 485	277,00	287,99	104 240,15	65
Dic. 2008	Kenya	OPSR	5 515	277,00	287,99	60 609,85	53
Dic. 2008	Zimbabwe	OPSR	3 150	281,00	292,24	35 406,00	34
Mayo 2009	Kenya	OEM	10 000	290,00	275,50	- 145 000,00	61
Mayo 2009	Somalia	OEM	8 532	290,00	275,50	- 123 714,00	63
Mayo 2009	Kenya	OPSR	9 941	290,00	275,50	- 144 144,50	52
Mayo 2009	Rep. Dem. del Congo	OPSR	1 527	290,00	275,50	- 22 141,50	63
Julio 2009	Kenya	OPSR	15 000	199,00	222,80	357 000,00	53
Oct. 2009	Somalia	OEM	14 721	212,51	242,26	437 949,75	61
Oct. 2009	Kenya	OPSR	15 279	212,51	242,26	454 550,25	54
Oct. 2009	Somalia	OEM	5 000	398,00	453,72	278 600,00	58
Nov. 2009	Somalia	OEM	15 000	234,00	208,26	- 386 100,00	58
Oct. 2009	Somalia	OEM	1 000	400,60	456,68	56 080,00	61
TOTAL GENERAL			149 135			1 342 879,60	

ANEXO II

Sinopsis del proceso de prefinanciación



*Toda solicitud de anticipo por un valor superior a 10 millones de dólares ha de ser ratificada por el Comité de Asignación Estratégica de Recursos

SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CAD	costos de apoyo directo
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
MACAD	mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo
MFA	mecanismo de financiación anticipada
MFCT	mecanismo para fomentar las compras a término
OCOD	otros costos de apoyo directo
OEM	operación de emergencia
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación