

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 4-6 de febrero de 2008

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 6 del programa

*Para información**

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2008/6-D/1
25 enero 2008
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE ACTUALIZACIÓN SOBRE EL PLAN DE GESTIÓN DEL PMA PARA EL BIENIO 2008-2009

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan expresamente antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición por considerar que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

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 información.

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.

Oficial Jefe de Finanzas y Director de la Dirección de Servicios Financieros y Jurídicos:	Sr. A. Abdulla	Tel.: 066513-2401
---	----------------	-------------------

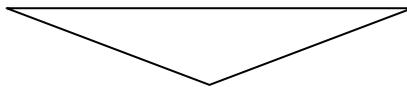
Director, FLB*:	Sr. S. O'Brien	Tel.: 066513-2682
-----------------	----------------	-------------------

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

* Oficina de Presupuesto y Planificación Financiera.



PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe de actualización sobre el Plan de Gestión del PMA para el bienio 2008-2009” (WFP/EB.1/2008/6-D/1).

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2008 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.1/2008/15) que se publica al finalizar el período de sesiones.



INTRODUCCIÓN

1. Con la aprobación del Plan de Gestión para el bienio 2008-2009, la Secretaría reafirmó su compromiso de facilitar información actualizada sobre la ejecución del Plan durante el bienio. El presente informe de actualización es el primero del bienio en curso.

ANTECEDENTES

2. En el Plan de Gestión para el bienio 2008-2009 se presentaban a grandes rasgos las necesidades previstas de los actuales programas y operaciones para el bienio, que ascendían a 5.400 millones de dólares EE.UU. En el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) de 345 millones de dólares se tomaba en consideración el nivel de ingresos (costos de apoyo indirecto [CAI]) que cabría prever teniendo en cuenta esas necesidades, sobre la base de los niveles de financiación precedentes y de los niveles de reservas previstos.
3. Debido a su condición de organización financiada con contribuciones voluntarias, tal vez los fondos necesarios no puedan conseguirse a través de los donantes; la Secretaría revisa periódicamente el volumen de operaciones del PMA, el nivel previsto de fondos conexos y de ingresos en concepto de CAI y los saldos de reserva asociados, a fin de asegurar la sostenibilidad del nivel de gastos AAP.
4. El objetivo de esta nota es poner al día a la Junta Ejecutiva sobre estas cuestiones. Desde que se ultimó el componente operacional del Plan de Gestión, en junio de 2007, se han producido cambios sin precedentes en los mercados mundiales que han repercutido en muchos de los aspectos operacionales del PMA. El rápido aumento de los precios de los productos alimenticios, unido a los aumentos de precio de los combustibles y al continuo descenso del dólar en los últimos seis meses con respecto a muchas otras divisas utilizadas por el PMA, ha modificado muchos de los supuestos sobre los que se basaba el Programa de trabajo operacional.
5. En la presente nota de actualización se recoge una visión general de los cambios producidos en el Programa de trabajo desde que se aprobó el Plan de Gestión; una sinopsis del nivel proyectado de recursos para financiar el Programa de trabajo; y el saldo previsto de apertura y cierre de la cuenta de igualación del presupuesto AAP, teniendo en cuenta las consignaciones aprobadas en dicho presupuesto. En la nota también se exponen cuestiones relacionadas con el tipo de cambio entre el dólar estadounidense y el euro y sus posibles efectos en el presupuesto AAP.

CAMBIOS EN EL PROGRAMA DE TRABAJO

6. En el Plan de Gestión para el bienio 2008-2009 se preveían unas necesidades operacionales de 5.414 millones de dólares para distribuir 7,8 millones de toneladas de alimentos. Desde la elaboración del Plan, los mercados mundiales –en particular los de productos alimenticios básicos– han cambiado radicalmente. Estos cambios sin precedentes se han plasmado en un incremento considerable de los costos, sobre todo los relacionados con los alimentos y el transporte. Paralelamente, han surgido algunas nuevas necesidades operacionales.

Reajuste de los costos del Programa de trabajo para el bienio 2008-2009

7. Las necesidades operacionales originales del PMA para 2008-2009 se determinaron entre enero y junio de 2007 sobre la base de hipótesis de costos formuladas en ese período. En la sección siguiente se expone cómo puede influir la evolución posterior de los mercados en el Programa de trabajo del PMA.

⇒ *Aumentos de los precios de los productos*

8. A lo largo del año pasado, los mercados de productos básicos experimentaron una subida de precios y una incertidumbre sin precedentes. En 2007 los precios del trigo y el maíz (que desde siempre representan casi la mitad de la canasta de alimentos del PMA) alcanzaron unos niveles récord en los mercados internacionales; en concreto, el precio internacional del trigo se duplicó entre mayo y septiembre¹.
9. En el informe de la FAO “Perspectivas Alimentarias” del mes de noviembre de 2007, se señalaba lo siguiente:
- “El índice de la FAO para los precios de los alimentos... [había experimentado, en septiembre de 2007] un aumento aproximado de 37 por ciento anual. La rápida subida de los precios se ha visto impulsada primordialmente por los productos lácteos y los cereales...”;
 - “...no sólo han aumentado los precios mundiales de algunos pocos productos sino de casi todos los productos básicos más importantes, tanto alimentarios como forrajeros.”;
 - “El auge de los precios ha ido acompañado también de una volatilidad mucho mayor que en el pasado, especialmente en los sectores de los cereales y las semillas oleaginosas, índice de la incertidumbre mayor que reina en el mercado.”; y
 - el trigo fue “el protagonista” de la evolución de los precios en los mercados de cereales².
10. Aunque no se puede hacer una predicción “segura” de la futura evolución de los precios de los productos básicos, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IIPA) ha llegado a la conclusión de que “no parece probable que estos precios elevados descendan pronto”³.
11. En consecuencia, la Secretaría ha reexaminado los precios de los productos que necesita el PMA para el bienio 2008–2009. Los precios medios de los productos utilizados en el Plan de Gestión original se compararon con los precios efectivos de finales de 2007. En todos los grupos de productos, los precios se habían incrementado entre el 15% y el 25%.
12. El reajuste de los costos del Programa de trabajo original incluido en el Plan de Gestión implicaría un costo incremental de 519,9 millones de dólares para poder satisfacer las necesidades alimentarias señaladas en el Plan. Por consiguiente, el costo de las necesidades de productos para 2008-2009 pasaría de 2.426,9 a 2.946,8 millones de dólares.

¹ *The Economist*. “The end of cheap food, 6 de diciembre de 2007”.

² FAO. 2007. “Perspectivas Alimentarias - Análisis de los mercados mundiales”. Noviembre de 2007.

³ IIPA. 2007. “*The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions*”.



⇒ *Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación*

13. Más del 85% de los gastos del PMA en concepto de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) se efectúa en África. En los gastos de funcionamiento influye de forma continua y profunda el incremento de los costos locales debido a la inflación y las fluctuaciones de los tipos de cambio. Dicho incremento afecta a los costos de TTAM, en particular en los puertos de entrada, debido al incremento de los derechos portuarios, los cánones y los costos de manipulación. Los puertos están congestionados con mayor frecuencia y se retrasa la descarga de los buques, lo que eleva el precio de los servicios portuarios, el tránsito y los costos de almacenamiento. Se calcula que el impacto de la continua bajada del dólar estadounidense incrementará en 43,9 millones de dólares las necesidades de TTAM para el bienio 2008-2009.
14. Las subidas de precios de los combustibles, los neumáticos y los lubricantes son otros factores que contribuyen notablemente al aumento de los costos de transporte. Los costos del combustible representan aproximadamente un 25% de los costos totales de TTAM. Puesto que los precios del petróleo se han incrementado un 35% desde que se determinaron las cifras operacionales relativas al Plan de Gestión, en junio de 2007, se añaden al presupuesto existente 133 millones de dólares en concepto de TTAM. Las condiciones relativamente precarias de las carreteras en África contribuyen aún más a los elevados costos de mantenimiento de las flotas de camiones. Para prevenir el deterioro de las redes viarias nacionales, los gobiernos limitan cada vez más la carga máxima por eje, por lo cual aumenta el número de camiones necesario para transportar una determinada cantidad de alimentos.
15. Por estos motivos, es probable que las necesidades de TTAM señaladas en el Plan de Gestión aumenten considerablemente; en la actualidad el aumento total se estima en 176,9 millones de dólares.

⇒ *Costos de apoyo directo y otros costos operacionales directos*

16. El valor relativo del dólar estadounidense con respecto a otras monedas también ha influido directamente en los costos de apoyo directo (CAD) y en los otros costos operacionales directos (OCOD), ya que una porción importante de los gastos efectuados en estas categorías de costos (personal local, gastos de oficina recurrentes y gastos relativos a los asociados en la ejecución) se efectúan igualmente dentro de los países y, por lo general, se expresan en las monedas locales⁴.
17. Debido al continuo debilitamiento sufrido por el dólar estadounidense frente a muchas monedas locales durante la segunda mitad de 2007, es posible que el PMA tenga que revisar al alza su presupuesto de CAD en un 5% y su presupuesto de OCOD en un 2%. El reajuste probablemente elevará el presupuesto de CAD de 626,1 millones (según lo estimado originalmente en el Plan de Gestión para 2008-2009) a 657,7 millones de dólares; y el presupuesto de OCOD, de 292,1 millones de dólares a 298 millones de dólares.

⇒ *Resumen del impacto*

18. Aunque en las secciones anteriores se hace una estimación global prudente de cómo influirán la subida de los alimentos y del combustible y el debilitamiento del dólar en las necesidades del PMA en el curso del bienio 2008-2009, la Secretaría ha iniciado un

⁴ Véase el documento “Análisis de las categorías de costos del PMA” (WFP/EB.A/2006/6-G/1).



examen técnico del presupuesto, proyecto por proyecto, con el fin de formalizar estas subidas y de velar por que se reflejen correctamente en el presupuesto de todos los proyectos. Los resultados del examen se comunicarán en el informe de actualización sobre el Plan de Gestión que se presentará a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2008.

19. La Secretaría seguirá examinando el impacto de los factores económicos y del mercado en el Programa de trabajo del PMA. Dada la incertidumbre imperante en este contexto en la actualidad, cabe prever que los costos relativos al Programa de trabajo se tendrán que reajustar varias veces durante el bienio en curso.

Necesidades operacionales adicionales

20. Además de los posibles aumentos debidos a las variaciones de la estructura de costos relativa a las necesidades operacionales indicadas originalmente en el Plan de Gestión, al mes de diciembre de 2007 el Programa de trabajo se había incrementado en 228 millones de dólares, esto es en un 4%, como resultado de las nuevas o mayores necesidades operacionales.
21. La mitad del aumento de los 228 millones de dólares correspondía a proyectos imprevistos, principalmente operaciones de emergencia (OEM), y a una serie de proyectos que originalmente estaba previsto terminar en 2007 y que se habían prolongado hasta entrado 2008, entre los cuales los siguientes:
 - una nueva OEM aprobada para hacer frente a los efectos del ciclón Sidr, en Bangladesh, para la que se requerían 37,1 millones de dólares;
 - una operación prolongada de socorro y recuperación en el Pakistán para ayudar a familias en situación de inseguridad alimentaria, para la cual se necesitaban 14,7 millones de dólares;
 - una OEM, prorrogada hasta junio de 2008, para ayudar a las poblaciones afectadas por la sequía en Kenya, para la cual se requerían fondos por valor de 13,8 millones de dólares;
 - la OEM en curso en Filipinas, prorrogada hasta marzo de 2008, cuyas necesidades financieras se situaban en 4,2 millones de dólares; y
 - otros proyectos imprevistos para prestar asistencia en casos de emergencia en Bolivia, Gambia, Ghana, Nicaragua, el Pakistán, el Perú, la República Árabe Siria, la República Dominicana y el Yemen.
22. Además, se prevén aumentos de las necesidades para los proyectos realizados en Etiopía (26,4 millones de dólares) y en Zimbabwe (97,5 millones de dólares).

23. En el Cuadro 1 se presentan las nuevas hipótesis de financiación del Programa de trabajo, que incorporan todos los cambios arriba indicados.

CUADRO 1: NUEVAS HIPÓTESIS DE FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO				
	Plan de Gestión original	Estimación de los reajustes de costos	Necesidades operacionales adicionales	Total
Presupuesto operacional por componente de costos (millones de dólares EE.UU.)				
Costo de los productos	2 426,9	2 946,8	128,4	3 075,2
Transporte externo	593,2	593,2	18,1	611,3
TTAM	1 475,8	1 652,7	5,3	1 658,0
OCOD	292,1	298,0	38,0	336,0
CAD	626,1	657,7	38,2	695,9
Presupuesto operacional total	5 414,1	6 148,4	228,0	6 376,4
Programa de trabajo (incluida la tasa de recuperación de CAI del 7%)				
	5 793,1	6 578,8	243,9	6 822,7

Otras posibles necesidades operacionales

24. Para el PMA, la subida de los precios de los alimentos y de los combustibles se traducirá en unos mayores costos operacionales y también en un posible incremento de la demanda de ayuda alimentaria. Hay indicios de que las subidas de precios podrían incrementar drásticamente tanto la incidencia como el alcance de la inseguridad alimentaria⁵.
25. Es posible que el perfil del hambre varíe asimismo a medida que los hogares que dependen principalmente de los mercados vean empeorar su situación. Dichos hogares tendrán que gastar más en los alimentos, en detrimento de los gastos de tipo no alimentario (como la educación y la salud). Así pues, los primeros efectos de las subidas de precios podrían consistir en una disminución de las tasas de asistencia escolar o un empeoramiento de los indicadores de salud, y no en una reducción inmediata del consumo de alimentos.
26. Sin embargo, en los hogares más pobres ya se percibe claramente el impacto directo e inmediato de las subidas de precios sobre la inseguridad alimentaria. Ello se debe a que dichos hogares compran más alimentos de los que venden, destinan a los alimentos una mayor proporción de sus ingresos y disponen de menos mecanismos de supervivencia de respaldo. Los grupos más afectados son los campesinos sin tierra, los pastores, los pequeños agricultores y la población pobre de las ciudades, pero es este último grupo el que podría verse más afectado.

⁵ Esta sección se ha basado en las siguientes publicaciones:

Johnson, S. 2007. "The (Food) Price of Success". *Finance and Development*, 44(4). Fondo Monetario Internacional (FMI).

FMI. 2007. "Perspectivas de la economía mundial – Globalización y desigualdad".

IIPA. 2007. *The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions*.

IIPA. 2007. *The World's Most Deprived: Characteristics and Causes of Extreme Poverty and Hunger*.

IIPA. 2007. *Taking Action on the World's Poor and Hungry People: A Way Forward*.

Banco Mundial. 2007. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*.

FAO. 2007. "Perspectivas Alimentarias - Análisis de los mercados mundiales", junio.



27. Ya los hogares más pobres consumen principalmente cereales y tan sólo cantidades muy pequeñas de otros alimentos nutritivos. Las subidas de precios hacen que el régimen alimentario se empobrezca aún más, ya que las familias reorientan los exiguos ingresos que pudieran destinar a otros alimentos a comprar cereales ricos en energía. La documentación existente sobre el tema muestra, además, que por cada punto porcentual de aumento de los precios de los alimentos, los hogares reducen la compra de éstos en un 0,75%, así que lo más probable es que haya cada vez más hogares que reduzcan también el número y el tamaño de sus comidas.
28. Todo induce a pensar que estamos entrando en una nueva era de hambre, en un momento en que las cifras absolutas de personas que padecen hambre en el mundo no cesan de aumentar. Aunque haya pocas estimaciones a escala mundial del impacto del aumento de los precios de los alimentos en la seguridad alimentaria, una amplia serie de instituciones, entre las que figuran el PMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el IIPA, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, el Banco Mundial y el FMI centran su interés y su preocupación en los efectos reales y potenciales sobre los hogares más pobres. El PMA seguirá trabajando junto con las citadas instituciones para cuantificar estas consecuencias y mantendrá informada a la Junta Ejecutiva sobre los aumentos específicos de la población aquejada de inseguridad alimentaria que puedan derivarse.

Nivel de recursos proyectado

29. La posición adoptada por los donantes, al igual que las incertidumbres relacionadas con las operaciones, los costos y otros factores, influirá de manera importante en los recursos generados durante el bienio.
30. Aunque la elaboración del Plan de Gestión para 2008–2009 se basó en unas previsiones globales de ingresos por valor de 5.200 millones de dólares, debe aún determinarse el impacto que tendrán en el Programa de trabajo los cambios anteriormente expuestos, en particular, la incidencia de la subida de los alimentos y del combustible y del continuo debilitamiento del dólar estadounidense.
31. Sin embargo, habita cuenta del 20% de incremento de su Programa de trabajo, si no se produce un aumento equivalente de los recursos disponibles, el PMA tendrá que reducir las raciones entregadas a los beneficiarios o bien el número de beneficiarios en sí. Mientras no se determine con mayor claridad el impacto de los cambios expuestos en los niveles de financiación, la Secretaría no propondrá ninguna modificación en la previsión de ingresos en concepto de CAI ni en el nivel del presupuesto AAP.

SITUACIÓN DE LA CUENTA DE IGUALACIÓN DEL PRESUPUESTO AAP

32. Así pues, las últimas previsiones relativas a la cuenta de igualación del presupuesto AAP, basadas en las consignaciones aprobadas con cargo al presupuesto AAP, no varían respecto del Plan de Gestión para 2008-2009, como se refleja en el Cuadro que figura a continuación.

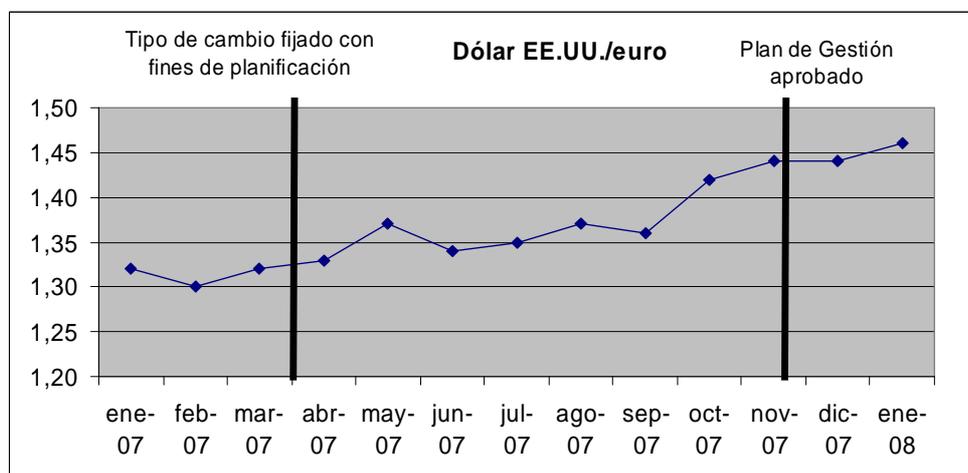


CUADRO 2: CUENTA DE IGUALACIÓN DEL PRESUPUESTO AAP, 2008-2009	
	Previsiones para la cuenta de igualación del presupuesto AAP, 2008-2009
Saldo de apertura estimado al 1º de enero de 2008	11
Transferencia del mecanismo de anticipo de los CAD	24,1
Ingresos en concepto de CAI en 2008-2009	311
Gastos AAP en 2008-2009	(345)
Ingresos procedentes de OEM imprevistas	-
Saldo previsto al 31 de diciembre de 2009	1,1

33. Según las estimaciones actuales, antes de que se tome en consideración el impacto de las fluctuaciones de los tipos de cambio que se expone más adelante, el saldo previsto de la cuenta de igualación del presupuesto AAP para el final del bienio está en consonancia con el Plan de Gestión.
34. La Secretaría reconoce la importancia de mantener con saldo positivo la cuenta de igualación del presupuesto AAP, y seguirá vigilando el nivel de ingresos en concepto de CAI y los gastos del presupuesto AAP para asegurar que estén en consonancia con las previsiones. En el curso del bienio se informará a la Junta Ejecutiva sobre el estado de esta cuenta.

Impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio

35. Las variaciones en los tipos de cambio pueden tener un impacto importante en el presupuesto AAP. Como se indica en el Plan de Gestión, la actual consignación del presupuesto AAP de 345 millones de dólares se basa en la hipótesis de un tipo de cambio de 1,33 dólares estadounidenses por euro. Casi todos los gastos AAP se efectúan en euros, si bien la consignación presupuestaria –y, por consiguiente, las facultades otorgadas por la Junta a la Secretaría– se expresa en dólares.
36. En el diagrama que figura a continuación se muestra la evolución del tipo de cambio entre el dólar estadounidense y el euro, tomando como base el tipo de cambio oficial de las Naciones Unidas.



37. Durante la formulación y aprobación del Plan de Gestión para 2008-2009 y con posterioridad, el tipo de cambio entre estas dos divisas ha experimentado considerables variaciones y plantea dificultades de cara a la gestión presupuestaria. El tipo de cambio a mediados de enero de 2008 era de 1,46 dólares estadounidenses por euro, es decir, 13 centavos de dólar por encima del tipo de cambio utilizado para la elaboración del Plan de Gestión.
38. La Secretaría ha calculado que cada centavo de variación en el tipo de cambio entre el dólar estadounidense y el euro supone una variación de 1,06 millones de dólares en el presupuesto AAP. Si el tipo de cambio entre estas dos divisas permaneciera en promedio al nivel actual de 1,46 para todo el bienio, los gastos adicionales ascenderían aproximadamente a unos 13,8 millones de dólares.
39. Para evitar las incertidumbres relacionadas con las fluctuaciones del tipo de cambio relativas a la parte del presupuesto AAP basada en el euro, habría que adoptar una decisión sobre la cobertura del riesgo cambiario en el mes de marzo o abril del año en que se elabora el Plan de Gestión, ya que ése es el momento en el que se determina qué tipo de cambio se aplicará para la elaboración del presupuesto. Sin embargo, éste suele presentarse para aprobación a la Junta Ejecutiva en octubre o noviembre del mismo año.
40. La Secretaría examinará cuáles decisiones y aprobaciones han de presentarse a la Junta Ejecutiva para poder llevar a cabo la operación de cobertura cambiaria al principio del proceso de elaboración del presupuesto y reducir lo más posible el riesgo cambiario correspondiente al gasto AAP basado en euros, y presentará a la Junta, en su debido momento, sus conclusiones de cara a la elaboración del próximo Plan de Gestión.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AAP	(Presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
CAD	Costos de apoyo directo
CAI	Costos de apoyo indirecto
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
IIPA	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
OCOD	Otros costos operacionales directos
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación