

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Período de sesiones anual  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 3-6 de junio de 2014**

## **ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS**

### **Tema 6 del programa**

*Para aprobación*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.A/2014/6-D/1\***  
15 mayo 2014  
ORIGINAL: INGLÉS

## **EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN**

**Reestructuración 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://executiveboard.wfp.org>).

\* Publicado nuevamente por razones técnicas

# 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.

Subdirector Ejecutivo y  
Jefe de Finanzas, RM\*:

Sr. M. Juneja

Tel.: 066513-2885

Director en funciones, 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

Como consecuencia de la fase anterior del examen del Marco de financiación, que se realizó en noviembre de 2013, la estructura financiera del PMA respalda actualmente el conjunto de instrumentos de asistencia alimentaria aplicados por el Programa: suministro de alimentos, transferencias de efectivo y cupones, y desarrollo de las capacidades. La fase siguiente del examen del Marco de financiación (2014-2016) brindará al PMA la ocasión de seguir procurando que sus sistemas financieros sean “plenamente aptos para su finalidad” y se correspondan con sus necesidades operacionales. El examen se centrará en tres componentes que tienen por objeto: i) aumentar la previsibilidad de los recursos; ii) lograr mayor flexibilidad gracias al examen de la estructura de gestión de los fondos del PMA, y iii) fortalecer la rendición de cuentas en materia de planificación y gestión de los costos.

Con respecto al primer componente del examen del Marco de financiación, en el documento se examina la estructura actual del Mecanismo de financiación anticipada (MFA). Este mecanismo se estableció en 2005 para anticipar fondos a las operaciones en función de las contribuciones previstas y reducir el tiempo necesario para que los beneficiarios reciban la asistencia alimentaria. Con los años, el ámbito de aplicación del MFA se ha ampliado y actualmente el mecanismo presta apoyo a tres instrumentos de financiación diferentes: i) los préstamos internos para las operaciones por medio de las modalidades tradicionales de prefinanciación; ii) la gestión mundial de los productos básicos mediante el Mecanismo para fomentar las compras a término, y iii) la financiación de los servicios internos.

Actualmente, el MFA tiene un límite máximo de 607 millones de dólares EE.UU. y, para atenuar los riesgos, está respaldado por la Reserva Operacional de 101 millones de dólares (es decir, mediante un coeficiente de apalancamiento de 6:1). Las modalidades tradicionales de prefinanciación para los proyectos y los servicios internos actualmente tienen un límite máximo conjunto de 257 millones de dólares, mientras que el Mecanismo para fomentar las compras a término tiene un límite máximo de 350 millones de dólares.

La gran demanda de anticipos operacionales hace que sea aún más urgente el examen y la propuesta de reestructuración del MFA del PMA. En los últimos 12 meses, el PMA ha hecho frente a numerosas emergencias institucionales de nivel 3, en particular la crisis siria, la respuesta ante el tifón en Filipinas y el socorro de emergencia a las poblaciones afectadas por los conflictos en Sudán del Sur y la República Centroafricana. La estructura actual no proporciona suficiente flexibilidad para que el PMA responda con eficiencia y eficacia a las nuevas emergencias y a otras operaciones en el marco del programa de trabajo anual.

A fin de optimizar la utilización y la eficiencia de los instrumentos de prefinanciación, la Secretaría propone que el Mecanismo para fomentar las compras a término (que pasará a denominarse “Mecanismo para la gestión mundial de los productos”) y los anticipos para los servicios internos se separen del MFA. Además, los fondos utilizados para las compras a término de los productos comportan un riesgo mínimo ya que esta actividad supone una permuta de activos en la que el efectivo se intercambia por productos alimenticios. La financiación de

los servicios internos también está respaldada por activos o utiliza un sistema de reembolso, por lo que entraña riesgos mínimos. La Secretaría propone que se establezca una reserva de poca cuantía para gestionar las pérdidas imprevistas causadas por las compras a término que no pueden cubrirse por seguros, y que se utilice la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas como última opción con respecto a las pérdidas extraordinarias experimentadas a causa de la financiación de los servicios internos.

La separación de estos instrumentos permitirá que el PMA siga manteniendo su enfoque de bajo riesgo en relación con la gestión de la financiación anticipada. Las revisiones propuestas del MFA y la Reserva Operacional también aumentarán el nivel de transparencia de cada uno de los instrumentos financieros subyacentes y la capacidad del Programa de ampliar los préstamos para proyectos.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*

La Junta toma nota del documento titulado “Examen del Marco de financiación” (WFP/EB.A/2014/6-D/1\*), que se basa en las conclusiones del examen externo del Mecanismo de financiación anticipada del PMA y el proceso de consulta sobre el camino a seguir con la Secretaría. La Junta:

- i) acoge con satisfacción el planteamiento global del examen del Marco de financiación;
- ii) aprueba la separación del Mecanismo para fomentar las compras a término y los anticipos destinados a los servicios internos del Mecanismo de financiación anticipada;
- iii) aprueba el establecimiento de una reserva destinada al Mecanismo para la gestión mundial de los productos y la transferencia de 6 millones de dólares de la Reserva Operacional a la reserva de este nuevo mecanismo;
- iv) aprueba el límite máximo de 570 millones de dólares para el Mecanismo de financiación anticipada, que se utilizará para conceder préstamos internos a las operaciones de los proyectos;
- v) aprueba un límite máximo de 350 millones de dólares del Mecanismo para la gestión mundial de los productos;
- vi) aprueba un límite máximo de 70 millones de dólares para los anticipos destinados a los servicios internos en 2014 y espera examinar periódicamente este límite en el marco de los próximos planes de gestión;
- vii) toma nota de la intención de utilizar la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas como una reserva de último recurso para los anticipos destinados a los servicios internos, y
- viii) aguarda con interés celebrar más debates sobre el examen del Marco de financiación como se indica en el presente documento.

\* 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.

---

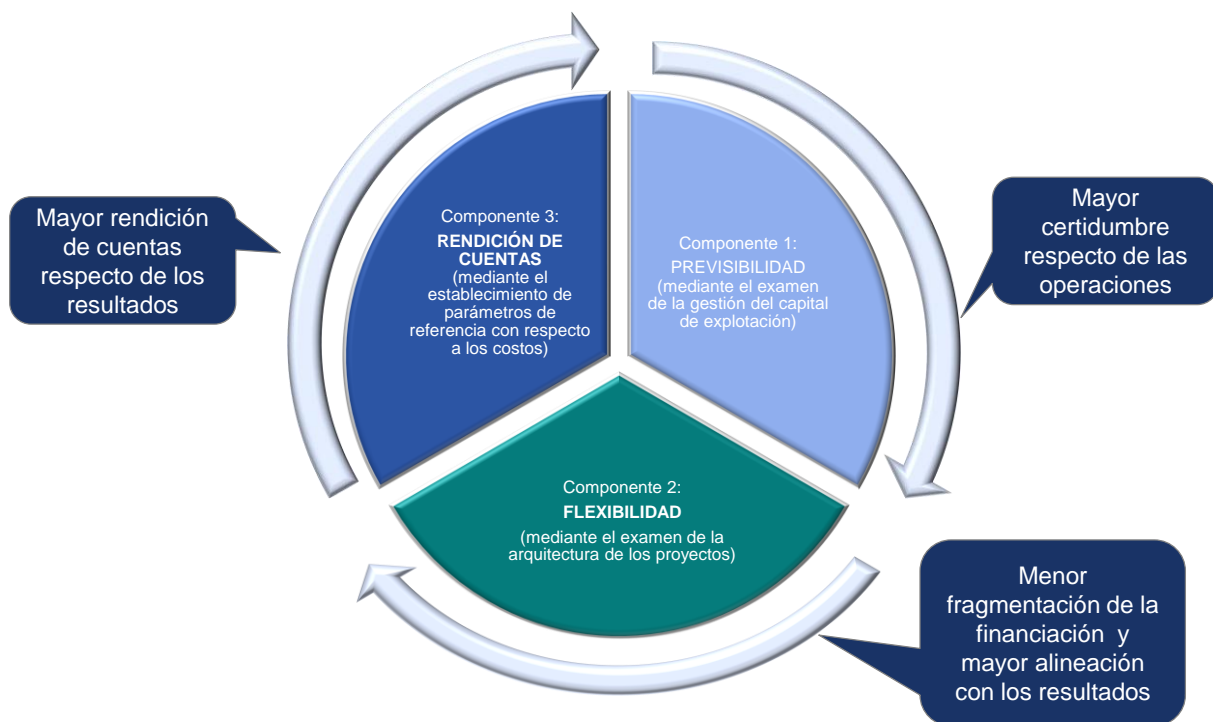
## INTRODUCCIÓN

1. La fase anterior del examen del Marco de financiación se llevó a cabo con el apoyo de la Junta<sup>1</sup> para asegurar que la arquitectura financiera del PMA apoyara plenamente los planes estratégicos actuales y futuros, especialmente las nuevas modalidades operacionales, como las transferencias de efectivo y cupones y las actividades de desarrollo de capacidades selectivas. En esta fase, que se ejecutó a finales de 2013, se actualizó la estructura de los proyectos del PMA y el modelo de financiación de los costos de apoyo directo. Esto facilita la labor de planificación, gestión y desembolso en el marco de las operaciones de asistencia alimentaria del PMA gracias a la utilización de tres categorías de alto nivel: suministro de alimentos, transferencias de efectivo y cupones, y desarrollo de las capacidades. Esto ayudará al PMA a aumentar la transparencia de su gestión financiera, y servirá de base para dar al personal los instrumentos necesarios a fin de gestionar las operaciones con una mayor rendición de cuentas.
2. La fase siguiente del examen del Marco de financiación brindará al PMA la ocasión de seguir procurando que sus sistemas financieros sean “aptos para su finalidad”, en consonancia con la iniciativa de fortalecimiento institucional emprendida por la Directora Ejecutiva. Este examen comprende los tres componentes siguientes:
  - Componente 1: aumentar la previsibilidad de los recursos para las oficinas en los países.
  - Componente 2: mejorar la flexibilidad mediante el examen y el perfeccionamiento de la estructura de gestión de los fondos del PMA.
  - Componente 3: fortalecer la rendición de cuentas de la planificación y la gestión de los costos mediante la elaboración de un marco de referencia de los costos y un conjunto de instrumentos para las oficinas en los países.

---

<sup>1</sup> “Opciones formuladas a raíz del examen del Marco de financiación” (WFP/EB.A/2010/6-E/1).

**Figura 1: Componentes del examen del Marco de financiación**



3. El PMA procurará mejorar la gestión y la eficiencia generales de sus recursos mediante los distintos componentes del examen. Las actividades propuestas son las siguientes:
  - En el marco del componente 1 (previsibilidad), se examinará el Mecanismo de financiación anticipada (MFA) del PMA a fin de aumentar la previsibilidad de los recursos para las oficinas del PMA en los países, con objeto de mejorar la planificación y la eficiencia.
  - En el marco del componente 2 (flexibilidad), se llevará a cabo un examen exhaustivo de la estructura de gestión de los fondos del PMA a fin de:
    - i) detectar deficiencias y problemas dentro del marco actual;
    - ii) evaluar las oportunidades para aumentar la flexibilidad de la gestión de los recursos, y
    - iii) aplicar soluciones que mejoren la planificación operacional y la gestión de los recursos, en tanto que se fortalecen las plataformas integradas del PMA para la gestión financiera, la presentación de informes y el análisis.
  - En el marco del componente 3 (rendición de cuentas), se elaborará un marco de referencia de los costos en los países a fin de proporcionar a las oficinas del PMA en los países instrumentos de análisis de datos e indicadores básicos de las realizaciones que permitan mejorar la rendición de cuentas en la gestión de las operaciones y sentar las bases para mejorar la calidad y la exactitud de los datos; se elaborarán “tableros de gestión”, basados en las plataformas institucionales existentes, a fin de mejorar la planificación y la rendición de cuentas en relación con los recursos.
4. Mediante el examen del Marco de financiación se continuará reforzando la estructura financiera del PMA y alineándola con las necesidades operacionales a fin de aumentar al máximo la rendición de cuentas del Programa con respecto a los recursos. Este examen

también es una plataforma para que el PMA intente mejorar la comparabilidad de los costos entre los organismos de las Naciones Unidas en conjunción con el examen de la arquitectura de los proyectos y en consonancia con las recomendaciones de la Revisión cuadrilateral amplia de la política relativas a la identificación de oportunidades de armonización de costos.

5. Este documento se centrará en el primer componente y tratará de asegurar que el MFA del PMA se adapte y se utilice con eficiencia y eficacia para respaldar las operaciones del PMA. Los otros componentes del examen del Marco de financiación citados anteriormente se presentarán en una etapa posterior, a reserva de que se disponga de recursos.

## RESEÑA DEL MECANISMO DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA DEL PMA

6. El MFA se estableció en 2005<sup>2</sup> con el objetivo de anticipar fondos a las operaciones en función de las contribuciones previstas. El mecanismo se utiliza para reducir el tiempo necesario para que los beneficiarios reciban la asistencia alimentaria. Con los años, el ámbito de aplicación del MFA se ha ampliado y actualmente este mecanismo presta apoyo a: i) los préstamos internos para las operaciones por medio de las modalidades tradicionales de prefinanciación; ii) la gestión mundial de los productos mediante el Mecanismo para fomentar las compras a término (MFCT), y iii) la financiación de los servicios internos.
7. Actualmente, el MFA tiene un límite máximo de 607 millones de dólares y, para atenuar los riesgos, está respaldado por la Reserva Operacional de 101 millones de dólares (es decir, mediante un coeficiente de apalancamiento de 6:1). Las modalidades tradicionales de prefinanciación para los proyectos y los servicios internos actualmente tienen un límite máximo conjunto de 257 millones de dólares, mientras que el MFCT tiene un límite máximo de 350 millones de dólares.
8. En el primer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva y durante las consultas oficiosas celebradas en 2014 se analizaron propuestas destinadas a aumentar al máximo la eficiencia del MFA, en el marco de un proceso de consultas en curso destinado a optimizar la utilización de los recursos incrementando la certidumbre de la financiación de las operaciones del PMA. La Junta expresó su acuerdo general con el examen y solicitó más información, especialmente sobre los riesgos conexos.
9. A fin de ayudar a la dirección a responder a la petición de la Junta de que se efectuara una exposición y un análisis más detallados del MFA y se formularan propuestas para el camino a seguir, The Boston Consulting Group llevó a cabo una evaluación externa del MFA a título gratuito. En el examen se destacó que el modelo de prefinanciación actual satisface tres necesidades de financiación distintas: los préstamos internos para proyectos, la gestión mundial de los productos y la financiación de los servicios internos, cada una de las cuales comporta riesgos diferentes, que no están relacionados entre sí. En la Figura 2 se describe el marco de prefinanciación actual del PMA mediante el MFA y la Cuenta de respuesta inmediata.

---

<sup>2</sup> WFP/EB.1/2005/5-C.



Figura 2: Actual Marco de financiación interna del PMA

Mecanismos		Beneficios	Coeficiente de apalancamiento			
			Límite máximo (millones de dólares)		Reserva (millones de dólares)	
Préstamos para proyectos	<b>Cuenta de respuesta inmediata (CRI)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia inmediata en situaciones en las que se requiere salvar vidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidad de prepararse y reaccionar ante situaciones en las que se requiere salvar vidas</li> <li>Impacto acelerado</li> <li>Aumento de la estabilización de la financiación para las oficinas en los países</li> <li>Prevención de las interrupciones de la cadena de suministro</li> </ul>	Hasta 70	1:1	Hasta 70
	<b>Modalidades tradicionales de prefinanciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Préstamos a proyectos con contribuciones previstas como garantía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción de los plazos de entrega de los alimentos</li> <li>Mejora de la eficiencia gracias a la distribución en el tiempo y los efectos de escala</li> </ul>	607	6:1	101
Gestión mundial de productos	<b>Mecanismo para fomentar las compras a término (MFCT)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compras de alimentos en previsión de las solicitudes procedentes de los proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora de la eficiencia de los servicios institucionales</li> </ul>			
Financiación de servicios internos	<b>Mecanismo de financiación de servicios internos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prefinanciación para servicios institucionales, como la compra de vehículos</li> </ul>				

10. El límite máximo actual del MFA es de 607 millones de dólares. Actualmente, las modalidades tradicionales de prefinanciación y los servicios internos utilizan 257 millones de dólares del MFA, mientras que 350 millones de dólares están destinados al MFCT. La Secretaría propone las siguientes modificaciones a la estructura del MFA:

- el retiro de los instrumentos del MFCT y los servicios internos del MFA;
- la asignación de 6 millones de dólares de la Reserva Operacional, que actualmente asciende a 101 millones de dólares, a la creación de una reserva específica para el MFCT (que se denominará “Reserva del Mecanismo para la gestión mundial de los productos”) a fin de limitar las pérdidas de productos alimenticios;
- el establecimiento de un límite máximo de 350 millones de dólares para el MFCT, que cambiaría de nombre para llamarse “Mecanismo para la gestión mundial de los productos”;
- el establecimiento de un límite máximo de 70 millones de dólares para la financiación de los servicios internos, que se examinará anualmente en el marco del Plan de Gestión, y
- el establecimiento de un límite máximo de 570 millones de dólares para la concesión de préstamos internos a las actividades de los proyectos, que deberá respaldarse con los 95 millones de dólares remanentes en la Reserva Operacional (por lo que se mantiene el coeficiente de apalancamiento actual de 6:1).

11. En los siguientes apartados se resumen las conclusiones de la dirección y el examen del MFA realizado por The Boston Consulting Group. Se presentan análisis adicionales y una verificación de los riesgos asociados a cada instrumento, así como las medidas de mitigación adoptadas a fin de respaldar la aplicación de los proyectos de decisión destinados a aumentar al máximo la eficiencia y la eficacia de estos instrumentos para las operaciones del PMA.

## EXAMEN DE LOS PRÉSTAMOS INTERNOS PARA LAS OPERACIONES DEL PMA

### Panorama general

12. Los instrumentos de financiación interna del PMA son fundamentales para hacer frente a los problemas con que se enfrenta el Programa en tanto que organismo financiado mediante contribuciones voluntarias. Las modalidades tradicionales de prefinanciación con cargo al MFA ofrecen a las operaciones del PMA una mayor previsibilidad en materia de gestión de los recursos al facilitar préstamos a los proyectos antes de que los donantes confirmen sus contribuciones. A medida que el PMA recibe las contribuciones, los anticipos operacionales se recuperan y reponen. Esta prefinanciación está garantizada por la Reserva Operacional, que es la última red de seguridad en caso de que un anticipo operacional no pueda recuperarse mediante las contribuciones de los donantes.
13. Las previsiones de contribuciones se clasifican según el nivel de probabilidad de que se concreten (alto, medio o bajo) en función de los anuncios oficiosos y oficiales de los donantes, los acontecimientos políticos en los países y las tendencias de los donantes. Actualmente, solo las previsiones de probabilidad media o alta pueden considerarse garantías para la financiación anticipada. Una vez que una previsión se ha clasificado y aprobado para la financiación pueden autorizarse solicitudes de anticipo al 50 % en el caso de las previsiones de probabilidad media o al 75 % en el de las de probabilidad alta tras recibir y analizar las solicitudes de financiación anticipada. Los anticipos operacionales se reembolsan una vez que las contribuciones están confirmadas.
14. El límite máximo actual de las modalidades tradicionales de prefinanciación asciende a 207 millones de dólares, una cifra que es un 45 % inferior al límite máximo disponible antes de 2010. La razón principal de esta reducción fue que, en 2010, se destinaron 150 millones de dólares del MFA a facilitar la ampliación del MFCT. Desde 2005 se han adelantado 3.000 millones de dólares, aproximadamente.
15. Entre mediados de 2013 y mediados de 2014, la elevada demanda de préstamos internos para proyectos ha puesto a prueba la capacidad del PMA de proporcionar fondos a los proyectos mediante las modalidades tradicionales de prefinanciación. En el marco de la estructura actual del MFA, raramente el saldo no utilizado de los préstamos para proyectos ha superado los 50 millones de dólares en ese período. El PMA ha puesto en marcha numerosas intervenciones para atender a emergencias institucionales de nivel 3, en particular la crisis siria, el tifón en Filipinas y el socorro de emergencia a las poblaciones afectadas por los conflictos en Sudán del Sur y la República Centroafricana. La estructura actual del MFA no proporciona la flexibilidad necesaria para que el PMA responda con eficiencia y eficacia a las nuevas situaciones de emergencia y apoye a otras operaciones en el marco del programa de trabajo anual.

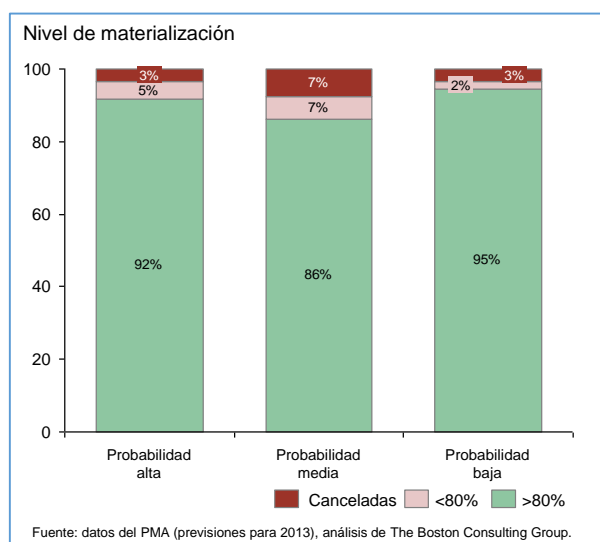
## Gestión de riesgos

16. El principal riesgo asociado a las modalidades tradicionales de prefinanciación es la reducción del valor de una contribución prevista o el hecho de que esta nunca llegue a efectuarse.
17. El PMA aprueba los préstamos para los proyectos mediante un proceso riguroso que tiene por objeto reducir al mínimo los riesgos financieros. Cada previsión se elabora con prudencia a fin de clasificar la posible contribución como de probabilidad baja, media o alta.
18. En el caso de que una contribución prevista no se materialice o se realice solo en parte, se han establecido medidas de protección claras. Las nuevas previsiones que se materializan pueden utilizarse para recuperar el anticipo concedido al proyecto.
19. Como última opción, es posible retirar fondos de la Reserva Operacional para reembolsar un anticipo operacional.

## Enfoque de bajo riesgo del PMA en relación con los préstamos para proyectos

20. The Boston Consulting Group analizó detalladamente los mecanismos de financiación del PMA a fin de evaluar sus prácticas actuales en relación con los préstamos para proyectos y llegó a la conclusión de que los préstamos actuales comportan unos riesgos sumamente bajos. Desde el establecimiento del mecanismo en 2004, se ha observado una única situación de mora por valor de 5,9 millones de dólares<sup>3</sup>.
21. Se analizaron las contribuciones previstas para 2013 con objeto de comprender mejor la tasa y el valor de las contribuciones efectuadas. La mayor parte de las contribuciones previstas se materializan a una tasa superior al 80 % (Figura 3), independientemente de si son previsiones de probabilidad alta, media o baja. Del análisis también se desprende que entre el 2 % y el 7 % de todas las contribuciones previstas se materializan a un valor inferior al 80 % del valor original previsto, mientras que entre el 3 % y el 7 % de todas las contribuciones previstas no se materializan.

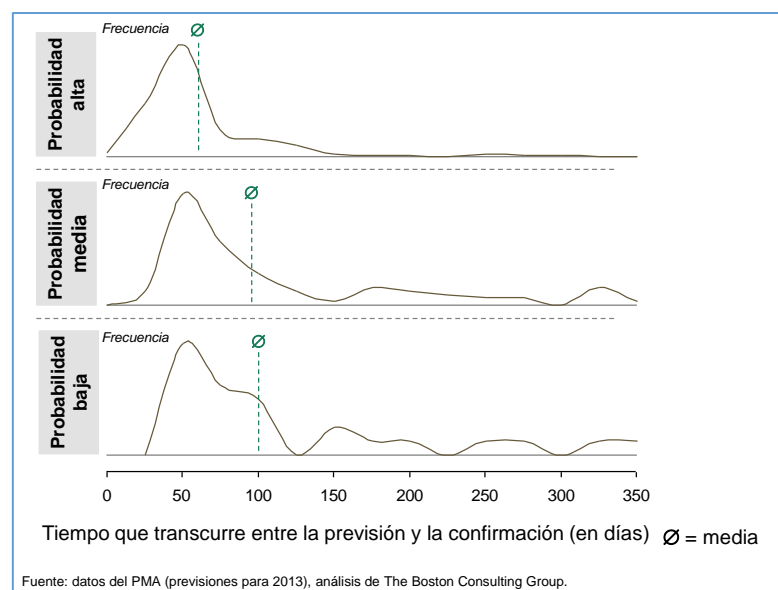
**Figura 3: Materialización de las contribuciones previstas**



<sup>3</sup> No se recuperó una cuantía de 5,9 millones de dólares proporcionada como préstamo para una operación prolongada de socorro y recuperación en la República Democrática del Congo en 2005.

22. La principal diferencia entre las previsiones es que las que tienen una probabilidad alta se materializan en un promedio de 58 días desde el momento en que se registra la previsión (Figura 4). Las contribuciones de probabilidad media y baja se materializan durante un período más largo, aproximadamente 100 días desde el momento en que se registra la previsión.

**Figura 4: Tiempo medio que transcurre entre la previsión y la confirmación (en días)**



23. En 2013, aproximadamente el 43 % de todas las contribuciones del PMA tenían una probabilidad de concreción, ya sea alta (20 %), media (15 %) o baja (8 %), mientras que las contribuciones de otra índole, como el apoyo en especie, las contribuciones multilaterales no dirigidas y las contribuciones no previstas, representaron el restante 57 %. El monto de los recursos disponibles para conceder préstamos a los proyectos dependía de las probabilidades de concreción de las contribuciones previstas: un 75 % en caso de que la probabilidad fuera alta y un 50 % en caso de que fuera media, por consiguiente, el porcentaje de contribuciones disponibles para conceder anticipos antes de la confirmación oficial de las contribuciones de los donantes en 2013 fue del 22 %<sup>4</sup>.
24. Además, The Boston Consulting Group tomó nota del enfoque conservador del PMA en cuanto a la movilización de la Reserva Operacional. En el análisis se ha determinado que el coeficiente de apalancamiento actual de 6:1 podría incrementarse a 10:1. Sin embargo, la dirección ha llegado a la conclusión de que un coeficiente de apalancamiento más conservador y, en consecuencia, una mayor Reserva Operacional, conforme al coeficiente de apalancamiento actual de 6:1, proporcionarían, por el momento, una red de seguridad más prudente para la concesión de préstamos internos a los proyectos.

<sup>4</sup> Aproximadamente el 10 % de las contribuciones previstas no está disponible para las modalidades tradicionales de prefinanciación a causa de las restricciones impuestas por los donantes.

25. Dada la naturaleza de las previsiones de probabilidad baja, media y alta descrita anteriormente, en el examen externo se recomienda una mayor ampliación de los préstamos para proyectos incrementando inicialmente los préstamos concedidos en función de las contribuciones previstas hasta una media del 80 % de todas las categorías de contribuciones previstas; la dirección está de acuerdo con esta recomendación.
26. Aunque en el examen externo se recomienda establecer el límite máximo del monto destinado a los préstamos internos en 600 millones de dólares, a fin de atender más cabalmente la necesidad de fortalecer la previsibilidad de la financiación de los proyectos, la dirección ha concluido que, un límite máximo más conservador de 570 millones de dólares permitiría, por el momento, optimizar la eficacia de las operaciones, por una parte, y, por otra, la gestión de los riesgos que plantea el mecanismo. La dirección recomienda asimismo que esos préstamos internos se respalden con una Reserva Operacional de 95,2 millones de dólares (es decir, en consonancia con el coeficiente de apalancamiento actual de 6:1). La dirección seguirá buscando medidas de gestión del riesgo más dinámicas y mejores mecanismos de previsión con miras a ampliar el alcance y la cuantía de los préstamos internos para los proyectos hasta alcanzar los niveles recomendados por The Boston Consulting Group.

## EXAMEN DE LA GESTIÓN MUNDIAL DE LOS PRODUCTOS

### Panorama general

27. El instrumento utilizado por el PMA para la gestión mundial de los productos, a saber, el MFCT, se estableció como una cuenta especial en el marco del MFA a fin de facilitar la compra de alimentos en previsión de las solicitudes de los proyectos<sup>5</sup>. El PMA mantiene existencias de alimentos para abastecer de manera continua líneas de suministro en zonas geográficas predeterminadas a fin de reducir los plazos de entrega. Las existencias se reponen teniendo en cuenta las tendencias de la demanda histórica total y las proyecciones de recursos. En 2013, mediante el uso de productos comprados a través del MFCT se redujeron los plazos de entrega de los alimentos aproximadamente en dos meses y medio en promedio, es decir, el 75 % del tiempo de entrega total.
28. En 2013 se compraron unas 955.000 toneladas de alimentos por medio de este mecanismo. Más de 30 oficinas en los países compraron 873.000 toneladas de alimentos de las existencias del MFCT y se mantuvo una línea de abastecimiento media de 342.000 toneladas durante todo el año.

### Gestión de riesgos

29. En el examen externo se definieron los riesgos financieros que conlleva el componente de gestión mundial de los productos del MFA. Los dos riesgos principales detectados fueron los siguientes:
- el riesgo de que las cantidades adquiridas superen la demanda, y
  - otros factores operacionales, por ejemplo, el riesgo de daño o vencimiento, condiciones meteorológicas adversas, infestación, calidad insuficiente, etc.
30. En el examen se señaló que, en los últimos años, la previsión y la planificación de la demanda del PMA había mejorado gracias a la adopción de mejores instrumentos de gestión

<sup>5</sup> Como se indica en el documento WFP/EB.1/2014/4-A/1.

mundial de las cadenas de suministro y a la aplicación de un sistema de previsión y planificación normalizado integrado en el Sistema Mundial y la Red de Información del PMA (WINGS II) (SAP). Debido a estas mejoras y a las consultas con los expertos del sector, el PMA ha mantenido las compras anticipadas de productos en consonancia con la demanda efectiva. La previsión de la demanda del PMA, que se lleva a cabo de forma global, compensa aún más las variaciones en las necesidades de alimentos o en la financiación comprobadas en el ámbito de proyectos concretos en las oficinas en los países.

31. En cuanto a los riesgos operacionales, The Boston Consulting Group observó que se puede lograr que las pérdidas operacionales sean mínimas con condiciones de almacenamiento adecuadas, directrices exhaustivas sobre el transporte y la incorporación de garantías de calidad en los contratos de compra de alimentos.
32. Las pérdidas de alimentos de las existencias del MFCT debidas a riesgos operacionales representan un pequeño porcentaje de las compras totales efectuadas a través de este mecanismo entre 2011 y 2014. Durante este período, el total de estas pérdidas de alimentos cubiertas por un seguro ha sido inferior al 0,1 % anual, es decir, 2.055 toneladas. Las pérdidas que no estaban aseguradas han sido menos del 0,3 %, esto es, 6.033 toneladas.
33. A lo largo del mismo período, no hubo pérdidas de productos alimenticios del MFCT debido a la mala planificación de la demanda. The Boston Consulting Group constató que el PMA ha establecido buenas prácticas de gestión de la demanda, en particular una planificación precisa de la demanda basada en instrumentos y recursos de gestión mundial de las cadenas de suministro.
34. El PMA también utiliza un plan de autoseguro para protegerse contra las pérdidas de alimentos debidas a daños, pérdidas (alimentos estropeados) o robo hasta el punto de entrada en un país. Por tanto, la mayoría de los riesgos del MFCT debidos a factores operacionales están cubiertos por un plan de autoseguro. En el examen se recomendó que se ampliara el autoseguro del PMA para las existencias del MFCT, a fin de facilitar la cobertura total de los productos y mitigar todos los riesgos relacionados con este instrumento de gestión del capital de explotación. Esto garantizaría la cobertura de los productos en todos los casos, ya sea por sistemas de seguro externos (proveedor, transportista) o por planes de autoseguro, con lo que se evitaría la necesidad de cubrir las pérdidas sufridas mediante reservas.
35. Actualmente, el PMA está llevando a cabo un examen general de la política de autoseguro. En este examen detallado, que tiene por objeto racionalizar todas las políticas de autoseguro en todas las operaciones del PMA a fin de reforzar la mitigación de los riesgos, también se analizará la política de autoseguro aplicable al MFCT.
36. La adquisición de productos del MFCT comporta una permuta de activos por la que los saldos de efectivo se intercambian por productos alimenticios. Las compras se llevan a cabo utilizando los recursos institucionales disponibles del PMA (efectivo), que se transfieren a cambio de un activo tangible hasta que el producto alimenticio se “vende” a una oficina en el país. Después de la “venta” a un proyecto, el efectivo se repone y los fondos se reconstituyen.
37. La Secretaría está de acuerdo con las conclusiones de The Boston Consulting Group de que el MFCT comporta problemas insignificantes dado que se dispone de suficientes mecanismos de mitigación de riesgos. Sin embargo, el autoseguro todavía no cubre todas las pérdidas posibles. Por tanto, la Secretaría propone que se separe el MFCT del MFA y se cree una reserva específica para el Mecanismo para la gestión mundial de los productos, de 6 millones de dólares, que sirva como una red de seguridad adicional para las pérdidas que

puedan quedar al margen de la cobertura del seguro. Esta reserva específica estará financiada por la Reserva Operacional.

38. El límite máximo del Mecanismo para la gestión mundial de los productos seguirá siendo de 350 millones de dólares y se examinará periódicamente en consonancia con las necesidades operacionales y en consulta con la Junta.

---

## EXAMEN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS INTERNOS

### Panorama general

39. El mecanismo de financiación de los servicios internos, que forma parte del MFA, permite al PMA llevar a cabo iniciativas institucionales de mayor envergadura que mejoran la eficiencia y, a la larga, ahorran costos. Para reconstituir el mecanismo de financiación de los servicios internos, las inversiones se reembolsan mediante la utilización del servicio según el principio de la recuperación de los costos o la aplicación de una comisión de servicio.
40. Actualmente, en el marco de los servicios internos existen tres tipos de financiación diferentes:
- i) el Programa mundial de arrendamiento de vehículos, que es fundamentalmente una línea de crédito rotatorio;
  - ii) el Mecanismo de presupuestación de las inversiones, que facilita inversiones de gran cuantía a largo plazo, como el Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS), y
  - iii) las actividades de pago por servicios prestados, en particular los pagos anticipados por servicios de tecnología de la información (TI) y seguridad del personal, que normalmente se recuperan en el mismo año.

### Gestión de riesgos

41. Los riesgos detectados en relación con la financiación anticipada de los servicios internos son los siguientes:
- pérdida de los activos;
  - beneficios a largo plazo que no se materializan, y
  - escasa financiación a nivel de proyecto, lo que no permite cumplir los planes de recuperación de costos.
42. El factor de riesgo de los proyectos de servicios internos es bajo ya que todos los servicios cuentan actualmente con planes de recuperación de costos. El PMA reduce el riesgo del Programa mundial de arrendamiento de vehículos mediante un plan de autoseguro. Cuando una oficina en el país alquila un vehículo por conducto del Programa mundial de arrendamiento de vehículos, se emite automáticamente una factura de autoseguro. Las primas percibidas con arreglo al Plan de autoseguro se utilizan para pagar las reclamaciones por daños a los vehículos y cubrir los gastos administrativos.
43. En el marco del Mecanismo de presupuestación de las inversiones se examinan atentamente los futuros beneficios de todas las inversiones a largo plazo previstas y se establece una metodología de recuperación de costos apropiada. Este nuevo mecanismo, que actualmente tiene una suma pendiente de cobro de 6,7 millones de dólares, cuenta con un

sistema de recuperación de costos que permitirá comenzar a recuperar los fondos en un futuro próximo.

44. Los anticipos proporcionados a otras cuentas especiales también se reembolsan mediante planes de recuperación de costos trimestrales y anuales y poseen un modelo de reembolso análogo al que se aplica al Mecanismo de presupuestación de las inversiones. Hasta la fecha, el PMA no ha dejado de pagar los anticipos abonados para financiar inversiones en TI y en seguridad del personal.
45. Las actividades de financiación de los servicios internos están garantizadas por activos del PMA o por planes de recuperación de costos y, dado que estos servicios comportan pocos riesgos, en el examen externo se señaló que no era necesario establecer una reserva específica para este instrumento.
46. Por consiguiente, la Secretaría propone que las actividades de financiación de los servicios internos se separen del MFA y tengan un límite máximo de 70 millones de dólares, en función del alcance actual de los tres tipos de servicios internos, que deberá revisarse cada año. Se establece un seguimiento estrecho de los reembolsos y se propone que esta labor se incluya en el proceso del Plan de Gestión, en consulta con la Junta.
47. En el caso poco probable de que los gastos efectuados en relación con los servicios internos no puedan reembolsarse, se propone utilizar, como último recurso, la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP), que es la reserva disponible para financiar las actividades según lo indicado por la Junta<sup>6</sup>. Tal situación se consideraría un caso extraordinario y la Secretaría solicitaría la autorización de la Junta para efectuar ese tipo de reembolso.

## Conclusiones

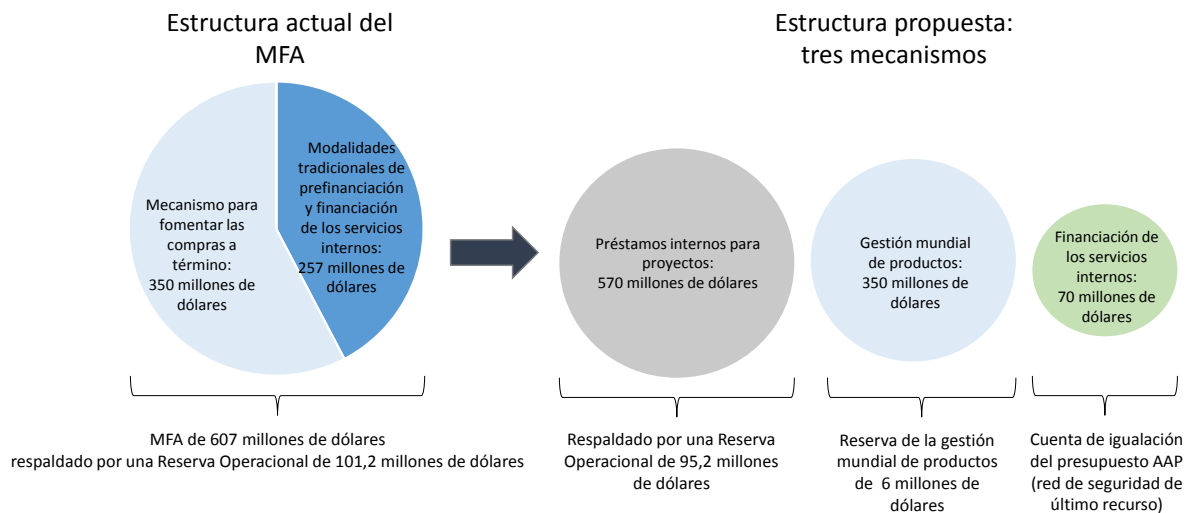
48. Tomando como base las constataciones del examen externo, la Secretaría propone que se apruebe el proyecto de decisión a fin de mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de sus instrumentos de prefinanciación y de financiación anticipada, garantizando en particular la maximización de las capacidades de concesión de préstamos a los proyectos para proporcionar recursos oportunos y suficientes a las operaciones del PMA antes de que los donantes confirmen sus contribuciones. En la Figura 5 se sintetiza la estructura propuesta.

---

<sup>6</sup> Como se indica en el documento WFP/EB.A/2006/6-C/1 y se actualiza en el documento WFP/EB.A/2011/6-A/1, el presupuesto AAP consta de los ingresos en concepto de costos de apoyo indirecto (CAI) recibidos de las operaciones para sufragar los gastos con cargo al presupuesto AAP. Al final del año, el excedente de los ingresos en concepto de CAI respecto de los gastos con cargo al presupuesto AAP se transfiere a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP a fin de establecer una reserva para financiar las actividades aprobadas por la Junta Ejecutiva. Los usos de la reserva de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP suelen limitarse a los costos de apoyo, incluidos los costos de capital y de desarrollo de la capacidad, o a las transferencias a la Cuenta de respuesta inmediata.



**Figura 5: Estructuras actual y propuesta de los instrumentos de financiación anticipada del PMA**



49. La Secretaría, en consulta y coordinación con la Junta, intentará mantener un enfoque conservador respecto de la concesión de préstamos para proyectos y la gestión de sus instrumentos internos de concesión de préstamos para proyectos y gestión de productos.
50. La Secretaría seguirá consultando a la Junta y proporcionando informes de actualización oficiales y oficiosos sobre la evolución del examen del Marco de financiación.

## ANEXO

### EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN (2014–2016)

#### Antecedentes y dificultades actuales

1. La naturaleza voluntaria de la financiación de las operaciones en los países es un aspecto fundamental en el que se basan las iniciativas del PMA destinadas a maximizar la eficiencia, eficacia y transparencia de la arquitectura financiera del Programa. En muchas oficinas en los países las limitaciones con que se enfrenta para prever los recursos disponibles y administrar con flexibilidad los fondos repercuten en las actividades de asistencia alimentaria a los beneficiarios y en la planificación de las operaciones. Esto puede generar incertidumbres en cuanto a la presupuestación y los gastos, y afectar aún más a la prestación de asistencia a los beneficiarios del PMA.
2. A fin de asegurar que la arquitectura financiera del PMA se mantenga actualizada y respalde las necesidades de las operaciones humanitarias y de desarrollo a nivel mundial según vayan evolucionando, en los últimos años el PMA, con el apoyo de la Junta Ejecutiva, ha llevado a cabo varios exámenes de su Marco de financiación. Estos exámenes han dado lugar a varios cambios importantes que han aumentado la flexibilidad operacional y la transparencia en la gestión de los recursos. Entre los principales cambios realizados cabe mencionar el ajuste del modelo de recuperación de costos del PMA, y el establecimiento y la ampliación de los mecanismos de préstamos internos para facilitar las intervenciones de emergencia inmediatas. En 2013, el PMA actualizó la estructura financiera de las operaciones con el fin de que la planificación de los proyectos y la gestión de las operaciones fuera más detallada haciendo una distinción entre las intervenciones alimentarias y las no alimentarias dentro de la estructura de los proyectos. Ello ha contribuido a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con la utilización de los recursos.
3. Aunque estas iniciativas han mejorado notablemente la eficacia y la transparencia del PMA durante la fase de transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, es necesario seguir trabajando a fin de que el Marco de financiación del PMA sea “apto para su finalidad” y pueda respaldar la evolución de las necesidades de las operaciones y los donantes. A medida que el PMA sigue actualizando y mejorando el conjunto de instrumentos que destina a las actividades de emergencia, recuperación y desarrollo, también debe perfeccionar su arquitectura financiera con miras a actualizar y afinar la política de financiación, integrar los sistemas institucionales y apoyar a las oficinas en los países en la ejecución de las operaciones.

#### Objetivos generales

4. La fase siguiente del examen del Marco de financiación brindará al PMA la ocasión de seguir procurando que sus sistemas financieros estén en consonancia con la iniciativa de fortalecimiento institucional emprendida por la Directora Ejecutiva. Este examen, con el que se apunta a actualizar la arquitectura financiera del PMA, consta de los tres componentes siguientes:
  - Componente 1: aumentar la previsibilidad de los recursos para las oficinas en los países.
  - Componente 2: lograr mayor flexibilidad gracias al examen y el perfeccionamiento de la estructura de gestión de los fondos del PMA.

- Componente 3: fortalecer la rendición de cuentas en materia de planificación y gestión de los costos mediante la elaboración de un marco de referencia de los costos y un conjunto de instrumentos para las oficinas en los países.

### **Armonización de los instrumentos financieros con los sistemas de información institucionales**

5. En los últimos años, el PMA ha introducido una serie de cambios dirigidos a incorporar la rendición de cuentas y la transparencia en el funcionamiento del Programa. Entre los cambios más importantes cabe destacar los siguientes:

- Ampliación de las categorías de costos: las categorías de costos utilizadas para planificar los costos, hacer el correspondiente seguimiento y presentar los correspondientes informes cuentan desde hace poco con un nuevo componente, el tipo de intervención (alimentos, efectivo y cupones, o desarrollo y aumento de las capacidades), lo que ha permitido mejorar la transparencia y la exactitud de los datos relativos a los costos.
- Modificación del modelo de recuperación de los costos de apoyo directo: en fecha reciente se modificó el modelo de recuperación de los costos de apoyo directo a fin de que este se base en un porcentaje de los costos operacionales directos y no en la tasa por tonelada, lo que contribuye a mejorar la transparencia y la comparabilidad de estos costos.
- Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS): el sistema LESS se utiliza para la gestión de la cadena de suministro, la contabilización de las existencias y el seguimiento en tiempo real. Ya se está empleando en Sierra Leona y Liberia, y se aplicará en otras oficinas, para sustituir al antiguo Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos (COMPAS) y mejorar la integración entre el seguimiento de las existencias y los datos financieros.
- Instrumento de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países (COMET): el módulo de aplicación del COMET, que actualmente se está aplicando de forma experimental, ayudará a las oficinas en los países a planificar, junto con los asociados, la asistencia alimentaria y la cobertura de los beneficiarios, efectuar un seguimiento de los progresos y elaborar informes sobre los productos y los efectos directos reales. Contribuirá a fortalecer los vínculos entre los recursos y los resultados.

6. En el ámbito del examen del Marco de financiación, el PMA seguirá adaptando sus sistemas financieros y marcos normativos subyacentes a fin de satisfacer las necesidades operacionales. Se definirán y fortalecerán los vínculos con las plataformas de información institucionales, especialmente los almacenes de datos, en coordinación con la dirección del PMA y la Junta Ejecutiva, a fin de determinar las prioridades del Programa en relación con la determinación de los costos de los aspectos operacionales para mejorar la medición de las realizaciones y los resultados de gestión.

### **Componente 1: Aumentar la previsibilidad de los recursos para las oficinas en los países**

7. En previsión de que la Junta apruebe la reestructuración del MFA del PMA, la Secretaría continuará esforzándose por perfeccionar los procesos operativos, las directrices y las soluciones de sistemas para facilitar la gestión de estos instrumentos. El PMA también continuará proporcionando información actualizada a la Junta sobre la utilización de cada mecanismo y propondrá otras mejoras a los instrumentos de gestión de la prefinanciación y la financiación anticipada del PMA por medio de las vías de consulta establecidas.

## **Componente 2: Mayor flexibilidad gracias al examen y el perfeccionamiento de la estructura de gestión de los fondos del PMA**

8. El PMA busca asimismo formas de mejorar la gestión de sus recursos. Actualmente, los recursos operacionales se gestionan a nivel de proyecto, y hay que tener en cuenta que en muchos países se llevan a cabo varios proyectos. Mediante este examen se evaluará la actual estructura de gestión de los fondos del PMA y se intentará determinar maneras de mejorar la gestión y la utilización de los recursos, en tanto que se ofrece mayor flexibilidad a las oficinas en los países.
9. Los efectos que se espera obtener con el examen de la gestión de los fondos son los siguientes:
  - mayores facultades de adopción de decisiones de las oficinas en los países en relación con los presupuestos operacionales;
  - mayor flexibilidad en la utilización de los fondos disponibles, lo que ayudará a efectuar los gastos en los momentos más oportunos y a reducir los saldos no utilizados;
  - mayor transparencia gracias a un mejor seguimiento de los costos de ejecución;
  - integración de la arquitectura financiera del PMA en las iniciativas institucionales en curso a fin de mejorar la gestión de los resultados, la contabilización de los productos y la gestión de la continuidad de las operaciones, y mayor integración del conjunto de instrumentos de asistencia alimentaria del PMA, y
  - normalización o armonización de las prácticas de gestión de los fondos.
10. Los cambios en la estructura que requieran una decisión de la Junta se presentarán para su examen y aprobación después de un amplio proceso de consulta.

## **Componente 3: Fortalecer la rendición de cuentas en materia de planificación y gestión de los costos mediante el establecimiento de un marco de referencia de los costos y un conjunto de instrumentos para las oficinas en los países**

11. Mediante este componente, el PMA examinará un marco de referencia de los costos para los países a fin de comprender mejor los factores que influyen en los costos durante la ejecución de las operaciones y fortalecer la rendición de cuentas en relación con la utilización de los fondos y, especialmente, de los costos. Se prevé que tal marco permita lo siguiente:
  - mejorar la transparencia de los costos de apoyo y de ejecución de los programas;
  - fortalecer los vínculos entre los recursos y los resultados;
  - facilitar, en la medida de lo posible, la reproducción de las medidas de control de los costos que hayan dado buenos resultados, y
  - reforzar la rendición de cuentas en relación con los recursos en las oficinas en los países.
12. El objetivo principal del marco es mejorar la rendición de cuentas del PMA respecto de los costos internos. Se reconoce, además, que la comparabilidad entre los organismos de las Naciones Unidas es importante y, en combinación con el Componente 2, la metodología para establecer parámetros de referencia respecto de los costos incluirá un examen de las recomendaciones de la Revisión cuatrienal amplia de la política relativas a la armonización de los costos, a fin de examinar las posibilidades de que el PMA sea más comparable con otros organismos, fondos y programas. Además, al elaborar el marco de referencia de los

costos del PMA se tendrán muy en cuenta las actividades del Componente 2 (flexibilidad) de modo que las propuestas destinadas a aumentar la flexibilidad se vinculen a una mayor rendición de cuentas en relación con los costos.

### **Consulta de las oficinas en los países**

13. Una parte importante de la determinación del alcance y el desarrollo de cada componente será la consulta con las partes interesadas, especialmente las oficinas en los países, a fin de proporcionar aportes técnicos y programáticos al proceso de examen del Marco de financiación. Mediante la consulta con los responsables de las esferas funcionales y los despachos regionales también se procurará abordar los problemas con que se enfrenta actualmente la arquitectura financiera del PMA en cuanto a la ejecución de las operaciones y las capacidades de supervisión.

### **Resultados previstos**

14. Se prevé que el examen del Marco de financiación aumente la eficiencia y la transparencia en relación con los costos de la labor del PMA mediante la mejora de los procesos financieros, el fortalecimiento de la estructura de gestión de los fondos y una rendición de cuentas general más rigurosa sobre los recursos. Mediante un examen exhaustivo de la política y los procedimientos de financiación, así como de los sistemas de apoyo institucional, el PMA:
  - aumentará la eficiencia y eficacia de los instrumentos de concesión de préstamos internos, financiación anticipada y gestión de las cadenas de suministro con miras a lograr una mayor previsibilidad de los recursos en las oficinas en los países y así respaldar las intervenciones operacionales;
  - mejorará la gestión y la utilización de los recursos gracias a la aplicación de una estructura operacional reforzada que permita una mayor adaptación a la evolución de las necesidades de las operaciones y los donantes, en tanto que se procura proporcionar flexibilidad a las oficinas en los países, y
  - pondrá más de relieve los costos en las oficinas en los países a fin de detectar problemas de eficiencia, hacer un seguimiento de los resultados y aplicar medidas de ahorro de costos que permitan mejorar la rendición de cuentas y optimizar el uso de los recursos.
15. Se celebrarán consultas sobre los progresos realizados en relación con los componentes del examen del Marco de financiación y se informará al respecto a la Junta, así como sobre propuestas conexas para mejorar los marcos de recursos, financiación y presupuestación dentro del ámbito de competencia de la Junta y enmiendas al Estatuto, el Reglamento General, el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del PMA, según proceda.
16. A fin de orientar la labor de examen, el PMA también mantendrá consultas con los donantes durante todo el proyecto con miras a incorporar sus comentarios y las mejores prácticas de gestión de los fondos. Se presentarán asimismo los recursos extrapresupuestarios necesarios para llevar a cabo las actividades.

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AAP	(presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
CAI	costos de apoyo indirecto
COMET	Instrumento de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países
COMPAS	Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos
LESS	Sistema de apoyo a la gestión logística
MFA	Mecanismo de financiación anticipada
MFCT	Mecanismo para fomentar las compras a término
TI	tecnología de la información
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA