

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 5-7 de febrero de 2003

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2003/4-D

7 enero 2003

ORIGINAL: INGLÉS

ESTUDIO COMPARATIVO DEL PMA Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

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 examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, Dirección de Estrategias y Políticas (SP): Sra. D. Spearman tel.: 066513-2600

Jefe, Servicio de Políticas (SPP): Sr. A. Jury tel.: 066513-2601

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

Cuando efectuaba el estudio del presupuesto del PMA y los costos operativos conexos, la Junta Ejecutiva decidió que podría resultar útil para sus deliberaciones sobre cuestiones financieras y de política futuras efectuar una comparación entre el PMA y las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales que realizan actividades de ayuda alimentaria significativas. Por consiguiente, la Secretaría contrató a un consultor y le encomendó la preparación de un informe sobre el tema para que fuera examinado por la Junta. En el presente documento se reflejan las conclusiones de dicho estudio.

El estudio reveló que la mayoría de las decisiones de los donantes en relación con el prorrateo de los recursos de ayuda alimentaria entre el PMA y las ONG, y entre ONG, se tomaban por motivos programáticos y de política, y no en función de una comparación de los costos de apoyo. Una de las razones de ello es que el PMA y las ONG son instituciones muy distintas: tienen estructuras diferentes y, por lo tanto, funcionan de manera diferente. En este estudio se aspira a establecer una relación entre las cuestiones de los costos comparativos y las diferencias institucionales que influyen en los costos operativos del PMA y de las ONG internacionales. Se celebraron entrevistas con representantes del PMA, de ONG y de donantes. La mayor parte de las personas entrevistadas manifestaron que su experiencia les indicaba que las diferencias de mandato institucional, tamaño, alcance de presencia en el mundo, y fuentes y naturaleza de la financiación eran los factores que más influían en los costos operacionales del PMA y las ONG. Destacaron asimismo que, a su entender, debido a tales diferencias resultaba difícil —si no imposible— efectuar verdaderas comparaciones de costos. Habida cuenta de ello, el estudio centra su atención en cómo y por qué difieren el PMA y las ONG, y en los efectos de estas diferencias en los costos incurridos por ambos, en las funciones distintas y complementarias que desempeñan en la entrega de ayuda alimentaria.

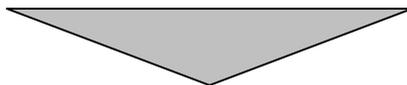
El estudio reveló que los factores que tendían a disminuir los costos del PMA frente a los de las ONG eran las economías de escala en las compras de productos, contratos de transporte, alquiler de locales de almacenamiento y manipulación de los productos, de las que se beneficiaba el Programa por manejar una gran parte de su ayuda alimentaria en cantidades a granel. En algunas ocasiones, las ONG más importantes dedicadas a la ayuda alimentaria podían aprovechar tales economías de escala, pero la mayoría de ellas trabajaba con cantidades de ayuda alimentaria a granel relativamente pequeñas y, por consiguiente, se beneficiaban menos de tales reducciones de costos.

Los factores que tendían a hacer que los costos del PMA fueran superiores a los de las ONG fueron los siguientes: i) el sistema de “recuperación total de los costos” del PMA, por el que los gobiernos donantes debían sufragar todos los gastos conexos, a diferencia de las ONG, que también tenían acceso a fondos privados para sufragar algunos costos de apoyo; ii) el mandato mundial del PMA, por el cual el Programa abarcaba una mayor variedad de situaciones de urgencia, tanto de alto costo como de bajo costo, frente a la mayor selectividad de las ONG; iii) los costos en que incurría el PMA para prestar servicios de evaluación alimentaria y planificación, a los que recurría toda la comunidad de ayuda alimentaria, incluidas las ONG; y iv) los mayores costos que suponía la participación del PMA en el sistema interinstitucional y proceso de sistema de gobierno multinacional de las Naciones Unidas.



Las diferencias significativas que existen entre el PMA y las ONG hacen difícil una comparación de costos, pero son precisamente esas diferencias las que crean un sistema de socorro alimentario de urgencia mundial más efectivo integrado por los gobiernos, el PMA, las ONG y los donantes.

Proyecto de decisión*



La Junta toma nota del estudio sobre la comparación de costos entre el PMA y las ONG (WFP/EB.1/2003/4-D), e insta al PMA a que trabaje en estrecha colaboración con las ONG a fin de lograr una división del trabajo que aumente al máximo la eficacia en función de los costos de los programas de ayuda alimentaria internacionales.

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



INTRODUCCIÓN

1. El presente estudio fue preparado para ayudar a responder a las inquietudes manifestadas por la Junta Ejecutiva con respecto a los costos y la eficacia de las intervenciones del PMA en relación con las de las ONG. La Junta pidió una descripción de lo que diferencia al PMA de las ONG internacionales que entregan ayuda alimentaria y de cómo tales diferencias afectan a los costos. Fue una empresa complicada, en parte porque es prácticamente imposible comparar de manera significativa los costos de una organización pública de las Naciones Unidas con los de un grupo de ONG privadas, sin fines lucrativos. Complicó aún más el análisis el hecho de que las ONG no estuvieran en general dispuestas a mostrar sus libros para un estudio patrocinado por el PMA y suministrar información extraordinaria que no figurara en sus informes anuales para el público en general, con datos relativamente totalizados. Se mostraron reacias a permitir el tipo de análisis de datos necesario para estudiar casos concretos de entregas de ayuda alimentaria por parte de ONG y comparar ciertos factores de costo, como las adquisiciones, el transporte, manipulación, almacenamiento y entrega con los del PMA. En cambio, varias ONG sí colaboraron para definir las diferencias institucionales que afectan a los costos. Por lo tanto, este estudio proporciona a la Junta mucho material de reflexión en relación con los factores que tienden a aumentar los costos respecto de los donantes de las operaciones del PMA y los que tienden a reducirlos.

METODOLOGÍA

2. El informe se preparó conforme a las siguientes etapas de análisis:
 - Un examen de los debates de la Junta Ejecutiva acerca de las inquietudes manifestadas en relación con los costos.
 - Conversaciones con miembros de la Junta que habían manifestado interés en realizar este estudio de comparación de costos.
 - Un examen de documentos del PMA y ONG referidos a operaciones y presupuestos.
 - Entrevistas con personal del PMA de la sede y del terreno.
 - Preparación y distribución de preguntas destinadas a la recolección de datos de las ONG. El Director Ejecutivo se puso en contacto con veinte ONG para tratar del estudio y, posteriormente, se entregó a esas organizaciones un cuestionario de recolección de datos. Siete ONG respondieron por escrito el cuestionario.
 - Debates con representantes de ONG. Además de las respuestas escritas, se celebraron reuniones y debates con representantes de seis de las principales ONG que realizan actividades de ayuda alimentaria importantes.
3. La solicitud de que se realizara un estudio de esta índole surgió durante un debate de la Junta Ejecutiva acerca de los costos de apoyo indirecto del PMA. Según consta en actas de esos debates, las principales preocupaciones de la Junta eran que el PMA pudiera no ser tan eficiente como está capacitada para ser, y el aumento de los costos de apoyo que entraña para el PMA la entrega de los alimentos donados. Algunos miembros de la Junta parecieron pensar que podrían encontrar medios para aumentar la eficiencia del PMA, o



revertir la tendencia de aumento de los costos de apoyo estudiando el funcionamiento del PMA en comparación con el de otras organizaciones de las Naciones Unidas y ONG. El análisis preparado por el PMA en el que se compara el Programa con otras organizaciones de las Naciones Unidas se presentó a la Junta en su tercer período de sesiones ordinario de 2002 (celebrado en octubre). Por lo tanto, este estudio comparativo se limita al PMA y a las ONG sin fines de lucro.¹

4. Las deliberaciones preliminares mantenidas con miembros de la Junta, personal del PMA y representantes de ONG llevaron a una comparación, en un comienzo, de los mandatos y los procedimientos operacionales del Programa y las ONG, especialmente en lo que se refiere a la ayuda alimentaria. Prácticamente todas las personas con quienes se estuvo en contacto manifestaron la firme opinión de que no podían realizarse comparaciones cuantitativas de costos entre el PMA y las ONG por tener éstos mandatos totalmente distintos. Además, casi todos opinaron que tales comparaciones, de pretender hacerlas, provocarían probablemente más malentendidos acerca de la manera en que se manipulaba y consideraba la ayuda alimentaria en la "comunidad de ayuda alimentaria", y crearían posiblemente comparaciones poco pertinentes (o incluso engañosas) que harían que los organismos donantes y la Junta del PMA adoptaran decisiones poco útiles.
5. Por lo tanto, se celebraron más debates con oficiales del PMA y representantes de las ONG antes de enviar los cuestionarios a las ONG para reunir datos que complementarían los disponibles en sus documentos públicos. El estudio y las preguntas planteadas a las ONG recalcaron el logro de una definición de las diferencias significativas que existen en la manera en que operan el PMA y las ONG en la esfera de la ayuda alimentaria. No obstante, el estudio también define los efectos en los costos de esas diferencias institucionales.

RESULTADOS

6. El estudio complementario en el que se compara el PMA con otras organizaciones de las Naciones Unidas reveló que los principales factores que afectaban a los costos de las respectivas operaciones eran los siguientes: i) el mandato de la organización, ii) el tamaño de la organización y su grado de cobertura mundial y iii) la fuente y naturaleza de la financiación. Estos mismos factores son también los que marcan las mayores diferencias cuando se procura comparar el PMA con las ONG. El mandato de una organización determina lo que hace la organización, con quién lo hace, con qué insumos y con qué fines. El tamaño y el grado de cobertura mundial son con frecuencia resultados del mandato de la organización y, a su vez, determinan el tipo de personal, presencia y estructura orgánica necesarios. La fuente de financiación influye en el mandato, la estructura del sistema de gobierno y la flexibilidad presupuestaria con que debe funcionar la organización. Esto parece relativamente obvio y claro. No obstante, al tratar de hacer comparaciones entre una institución pública como el PMA y un grupo de organizaciones privadas como las ONG que realizan programas de ayuda alimentaria importantes, estos factores institucionales, cuando se analizan, complican en gran medida y limitan la comparación de costos que la Junta habría querido estudiar. Por consiguiente, si bien este estudio se llevó a cabo con la motivación subyacente de las comparaciones de costos, los resultados y conclusiones conexas se dirigen a las comparaciones de ciertas características de las organizaciones estudiadas que afectan a los costos, y no a una comparación de los propios costos.

¹ Informe final sobre la revisión de la tasa de costos de apoyo indirecto (CAI), sección 9. Estudio comparativo de organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. WFP/EB.3/2002/5-C/1.



7. A fin de determinar los efectos que tienen los tres factores principales indicados en los costos operacionales, se debate sobre ellos según la manera en que podrían **aumentar** o **reducir** los costos operacionales. Ello puede resultar útil cuando la dirección del PMA, la Junta, o los donantes consideren decisiones que vayan más allá del mandato, tamaño y cobertura mundial del PMA, o que no los aprovechen cabalmente, o bien que cambien la naturaleza y el monto de su financiación. Estas decisiones inevitablemente aumentarán o disminuirán los costos operacionales unitarios.

Mandato de la Organización

8. El estudio comparó el PMA y las ONG que tienen programas de ayuda alimentaria. La diferencia única más importante entre el PMA y las ONG, por lo que respecta al mandato, es que el mandato del PMA emana de las Naciones Unidas, en tanto que las ONG son entidades privadas, sin fines de lucro, cuyos mandatos se derivan de su respectiva condición jurídica y Juntas de Directores. El PMA sigue ciertas normas fijadas por el sistema de las Naciones Unidas para todas sus organizaciones miembros, aunque la Junta del PMA determina su estatuto y reglamento dentro ese marco. La estructura orgánica y directiva del Programa, los perfiles de su personal, la clasificación en categorías, los sueldos y el conjunto de prestaciones se ajustan al estatuto y reglamento del personal del sistema común de las Naciones Unidas. El PMA debe respaldar las conferencias, grupos de trabajo y comités, y los mecanismos de coordinación de las Naciones Unidas, y participar en ellos. El PMA debe armonizar su programación en los países y su ciclo de proyectos con otros organismos de las Naciones Unidas, lo cual supone gran rigor y complejidad en la definición de los proyectos, las evaluaciones, la planificación, el diseño y los procesos de aprobación. Todos estos requisitos institucionales, que derivan de las responsabilidades asumidas por el PMA ante las Naciones Unidas, tienden a aumentar los costos, ya que parecería que con el tiempo se van añadiendo nuevas responsabilidades, pero rara vez disminuyen las actividades internas necesarias de las Naciones Unidas. Las ONG participan en muchos foros y grupos de trabajo, ya sea oficiales u oficiosos, pero lo hacen mayormente de manera voluntaria, y de forma mucho más limitada que el PMA. Este componente del presupuesto de costos de apoyo del PMA tiende a crecer cuando se lo compara con el de los presupuestos de costos de apoyo de las ONG.
9. Las autoridades de las Naciones Unidas a menudo piden a los oficiales y el personal del PMA que asuman funciones generales de asesoría, coordinación e información en asuntos relacionados con la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria; por ejemplo, dirigir un grupo temático en el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) o coordinar la ayuda alimentaria en las intervenciones humanitarias. La función del PMA distingue al Programa de las ONG, pero también añade costos a su presupuesto general.
10. Ciertos costos están relacionados con el mantenimiento del sistema de gobierno del PMA, como también sucede con todas las ONG. No obstante, en la medida en que este mecanismo de gobierno requiere un proceso muy participativo de reuniones y presentación de informes, interpretación simultánea de las reuniones, traducción de documentos a varios idiomas y representación de todo el mundo, los costos del sistema de gobierno tenderán a aumentar. Es esto lo que sucede con el PMA.
11. En vista de que las estructuras de gobierno y los requisitos de las ONG suelen ser menos complejas que las del PMA, sus costos serán relativamente más bajos. Por lo tanto, para mantener el sistema de gobierno del PMA, tal componente del presupuesto de costos de apoyo indirecto del PMA resulta en general superior al de las ONG.



12. Además, los siguientes aspectos de los mandatos de las instituciones resultaron importantes y fueron puestos de manifiesto en la mayoría de las deliberaciones mantenidas con el personal del PMA y las ONG:

- el grado en que los alimentos son insumos primarios o secundarios en el programa internacional;
- si se entregan o no alimentos en programas de socorro de urgencia y/o de desarrollo;
- si la ayuda alimentaria se entrega directamente a los beneficiarios o por medio de asociados en la ejecución;
- la relación entre los alimentos suministrados procedentes de donaciones de excedentes alimentarios y los alimentos comprados en el lugar;
- si los alimentos donados se entregan a los beneficiarios, o si se venden para obtener efectivo y comprar otros insumos y artículos necesarios para el programa; y
- la función de la institución en la provisión de servicios a la comunidad de donantes o beneficiaria.

⇒ ***En qué medida los alimentos son insumos primarios o secundarios en el programa internacional***

13. En el caso del PMA, los alimentos son por lejos el principal insumo de los programas. De hecho, el mandato del PMA establece específicamente que la organización ejecutará programas, proyectos y actividades de ayuda alimentaria comprando, transportando y distribuyendo productos alimenticios para los proyectos en concepto de contribuciones. Aún el segundo objetivo, esto es, promover la seguridad alimentaria mundial se logra esencialmente mediante proyectos y programas de ayuda alimentaria. Si bien es cierto que con la entrega de alimentos el PMA presta asistencia a una gran variedad de sectores, a saber, la salud, la nutrición, la agricultura y la educación, el Programa se centra principalmente en la entrega de alimentos para alimentar a las personas que padecen hambre. Históricamente, ha medido sus operaciones en función de las toneladas de alimentos entregados y, más recientemente, también en función de la cantidad de beneficiarios de la ayuda alimentaria entregada por el PMA.
14. Por lo que respecta a las ONG, aún en el caso de aquéllas que se dedican a la adquisición y distribución de ayuda alimentaria, los alimentos son un insumo secundario. Todas las ONG de considerable tamaño que trabajan en la esfera de la ayuda alimentaria tienen mandatos más amplios que el del PMA y, esencialmente, respaldan otras actividades de desarrollo, más vastas, en donde los insumos de ayuda alimentaria acompañan a otros insumos igualmente importantes, y con frecuencia más importantes. Por ejemplo, algunas centran sus actividades en el desarrollo de los niños en todas sus dimensiones incluidas la salud, la educación y la nutrición. Otra ONG dirige sus recursos y conocimientos a generar mejoras en la esfera de la salud en general, incluida la nutrición. La mayor parte de las otras ONG, si bien emplean los alimentos como un insumo, se concentran en la gran variedad de asuntos de desarrollo como la pandemia del VIH/SIDA, la educación, la salud, la agricultura, los pequeños negocios y las empresas rurales.
15. Esta diferencia entre el PMA y las ONG ha creado en estas organizaciones conocimientos analíticos y operacionales, asociaciones institucionales y asociados comerciales muy distintos. Esta diferencia se traduce asimismo en la falta de presupuestación y seguimiento de costos comparables, así como de presentación de



informes en relación con la ayuda alimentaria. La mayor parte de las ONG no recaudan los costos operacionales ni notifican de ellos de manera desglosada, de forma que pueda hacerse una comparación útil con los costos que entraña para el PMA la entrega de ayuda alimentaria.

⇒ **Proporción de alimentos entregados en casos de socorro de urgencia y en situaciones de desarrollo**

16. En 2001, la mitad de la ayuda alimentaria entregada en todo el mundo se destinó a la alimentación de personas en situaciones de urgencia; aproximadamente el 70% de esa ayuda fue entregada por el PMA y un 27% por ONG. No obstante, la ayuda alimentaria mediante proyectos (a la que algunas veces se hace referencia como “de desarrollo”) representó el 25% del volumen total de ayuda alimentaria; alrededor de un 63% fue entregado por ONG y un 27% por el PMA². (Los porcentajes restantes de ayuda alimentaria de urgencia y para proyectos se entregaron por otras vías.) El PMA ha consolidado cada vez más la capacidad institucional a fin de responder más eficazmente a las situaciones de urgencia. En el mismo período, el PMA ha procurado orientar la ayuda alimentaria mediante proyectos de manera más programática y con una selección de beneficiarios más precisa. Al mismo tiempo, las ONG han consolidado la capacidad institucional a fin de emplear la ayuda alimentaria como parte de programas de desarrollo más amplios que incluyen importantes insumos no alimentarios. El personal de ONG entrevistado consideró que esas diferencias con el PMA podrían afectar a los costos, aunque no es fácil determinar el efecto preciso de las diferencias.

⇒ **Entrega de alimentos directamente a los beneficiarios o mediante asociados en la ejecución**

17. En pocas palabras, el PMA, en tanto que organismo de las Naciones Unidas, es “propiedad” de los gobiernos nacionales. Por consiguiente, en muchos casos el asociado inmediato del PMA es el gobierno del país en donde se distribuye la ayuda alimentaria. En general, por lo que respecta a la ayuda alimentaria mediante proyectos, el PMA entregará alimentos a un asociado gubernamental en la ejecución quien, a su vez, tal vez entregue los alimentos a ONG internacionales o locales para su distribución final a los beneficiarios. Rara vez participa el PMA en la alimentación directa cuando realiza proyectos de desarrollo.
18. En cambio, las ONG mantienen relaciones mínimas con los gobiernos anfitriones —las suficientes para poder realizar operaciones en el país—, y tienden a asociarse directamente con ONG locales u otras organizaciones civiles o comunitarias para entregar la ayuda alimentaria. En esos casos, las organizaciones locales, las comunidades y las familias también contribuyen con tiempo y recursos a la operación de desarrollo, y a menudo reducen significativamente los costos de apoyo necesarios de los donantes.
19. En situaciones de urgencia, el PMA se dedica en primer lugar a las necesidades alimentarias generales y la distribución de alimentos en el marco de la crisis alimentaria; entrega los recursos alimentarios a organismos gubernamentales de socorro, ONG y otros asociados en la ejecución para su distribución final a los beneficiarios; y contribuye con otros servicios que faciliten la entrega de ayuda alimentaria de otras organizaciones.

² PMA, 2002. Sistema internacional de información sobre ayuda alimentaria (INTERFAIS), edición anual de *Food Aid Monitor*, en la que se facilita a la comunidad internacional un análisis detallado de la corriente mundial de ayuda alimentaria en 2001 y estadísticas de la década 1992–2001.



⇒ **Cantidad de alimentos entregados procedentes de donaciones de excedentes alimentarios nacionales y cantidad de alimentos entregados comprados en el lugar**

20. Aproximadamente el 25% de la ayuda alimentaria que entrega el PMA se consigue mediante compras locales o compras en terceros países (es decir, ni en el país donante ni en el país beneficiario). En el caso de las ONG, el 9% de la ayuda alimentaria que entregan procede de compras locales o triangulares (INTERFAIS, *The Food Aid Monitor*, mayo de 2002).
21. Una distinción importante entre el PMA y un gran número de ONG mayormente europeas es que el Programa se centra en el transporte y la entrega de alimentos facilitados por donantes a personas que padecen hambre en otros países, usualmente en otros continentes. Muchas ONG están cada vez menos interesadas en este tipo de ayuda alimentaria y, aunque las mayores ONG con sede en Estados Unidos siguen dedicándose en gran medida a distribuir en el extranjero alimentos producidos en los Estados Unidos —si bien venden muchos de esos alimentos en el mercado del país beneficiario— (véase el debate sobre la monetización más abajo), la mayor parte de las ONG europeas ya no participan en este tipo de ayuda alimentaria. Las ONG europeas están cada vez más comprometidas con la compra de alimentos producidos localmente para sus programas de ayuda alimentaria. Aunque se han realizado pocos estudios de comprobación de costos, la mayor parte de los directores de ONG opina que las compras locales proporcionan una cesta de ayuda alimentaria mucho más adecuada que los alimentos importados de donantes, y que reducen enormemente el costo por tonelada de la ayuda alimentaria, al no incluir tasas de flete internacional —que a menudo son elevadas— ni costos de carga y descarga en ruta. Con todo, las compras locales pueden entrañar costos unitarios de transporte importantes para llegar a los beneficiarios previstos. Las compras locales suelen referirse a cantidades muy pequeñas y estar constituidas por muchos productos y, por consiguiente, el costo unitario de cada transacción no se beneficiará de las economías de escala que suelen aplicarse a compras de mucho mayor volumen. Es posible que los costos de transacción resulten relativamente elevados. Así pues, existen aspectos que aumentan los costos y otros que los reducen cuando se comparan las compras locales con los alimentos importados de donantes. Los efectos netos de estas influencias en los costos diferirán según el caso de que se trate.

⇒ **Uso de la monetización de los alimentos donados**

22. La venta de alimentos donados, llamada “monetización”, ofrece valor agregado a las ONG al suministrarles recursos en efectivo para las actividades no alimentarias de los programas integrados de seguridad alimentaria y nutrición. No obstante, la monetización es una práctica seguida principalmente por ONG estadounidenses, puesto que las ONG europeas ya no reciben muchos alimentos europeos a granel para entregarlos a los países beneficiarios, salvo por conducto del PMA. La política del Programa en materia de monetización, aprobada en el período de sesiones anual de 1997 de la Junta Ejecutiva (documento WFP/EB.A/97/5-A + Corr.1) permite la monetización sólo en circunstancias muy restringidas, cuyo efecto práctico es que el PMA rara vez monetiza los alimentos. Sin embargo, el PMA sí “comercia” con alimentos donados a cambio de alimentos producidos localmente, ya sea para reducir de esa forma los costos de transporte de la ayuda alimentaria o porque las necesidades y hábitos alimentarios de la población beneficiaria no pueden satisfacerse con los alimentos donados importados. Por consiguiente, esta práctica puede reducir los costos.



23. La monetización, según la practican las ONG estadounidenses, representa aproximadamente el 30% de la ayuda alimentaria mediante proyectos entregada por ONG. Se trata de un porcentaje significativo y tiene importantes repercusiones en el análisis de los costos de la ayuda alimentaria. En muchos casos, las ONG usan las ganancias generadas por la monetización de la ayuda alimentaria para compensar los costos administrativos y otros costos de apoyo, y proporcionar insumos complementarios para sus programas de desarrollo. Por lo menos una ONG ha adquirido experiencia en la monetización, aptitud que aprovechan otras ONG para evitar los costos que supondría que cada ONG adquiriera tal experiencia individualmente, y para reducir los costos de transacción de las ventas múltiples en el mismo país por parte de varias ONG.

⇒ **Provisión de servicios relacionados con la ayuda alimentaria**

24. Desde sus orígenes, al PMA se le ha asignado un mandato mundial en la esfera de la ayuda alimentaria. En primer lugar, el PMA trabaja en asociación con los gobiernos nacionales a fin de verificar el estado nutricional en todo el mundo (en colaboración con la FAO y con otras organizaciones de las Naciones Unidas). El PMA realiza evaluaciones detenidas y análisis de acontecimientos a escala mundial, regional, nacional y local que afecten a las necesidades alimentarias de todo el mundo. Gracias a los datos de las evaluaciones, el PMA prepara planes para imprevistos e intercambia información sobre ayuda alimentaria con todas las partes interesadas. Publica regularmente información sobre las necesidades alimentarias mundiales, difunde información sobre emergencias alimentarias de países concretos en informes semanales sobre casos de emergencia e intercambia información sobre el estado mundial de la ayuda alimentaria por medio del *Food Aid Monitor* de INTERFAIS. El PMA facilita asimismo información sobre vulnerabilidad y alertas tempranas a redes mundiales de información.³
25. Si bien algunas ONG contribuyen a la recolección de datos mundiales sobre ayuda alimentaria y en los ejercicios de presentación de informes dirigidos por el PMA, su función suele ser menor frente a la responsabilidad delegada en el PMA en esta esfera. Se trata de un ejercicio que aumenta los costos del PMA y presta un valioso servicio a la comunidad de ayuda alimentaria, ya que disminuye los costos de la recolección y análisis de datos de la comunidad y sus otros miembros, incluidos los donantes y las ONG.
26. Asimismo, a escala mundial, el PMA debe conservar la capacidad de operar prácticamente en cualquier parte del mundo en desarrollo. Para conservar esta disponibilidad, el PMA tiene mecanismos de disponibilidad inmediata de recursos, incluidos contratos aéreos, terrestres y marítimos, mantiene depósitos y tiene en reserva especialistas en compras, fletamento de buques transatlánticos y aviones, y contratos de transporte terrestre. Dado que el PMA debe, por mandato, operar aún en los lugares más alejados e inseguros en situaciones de urgencia, con frecuencia hace las inversiones iniciales humanas y de capital, a saber, evaluaciones de seguridad, equipo de comunicaciones sobre el terreno (radios de VHF, terminales de apertura muy pequeña) y servicios aéreos para la evacuación del personal. Además, el PMA a menudo presta servicios de escolta a convoyes de ayuda alimentaria y no alimentaria, información sobre seguridad a los asociados, y negocia corredores de acceso y de seguridad. Todos estos servicios, que son críticos para la eficacia de las entregas de ayuda alimentaria por parte del PMA y las ONG, ocasionan mayores costos para el PMA.

³ Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura de la FAO (SMIA), Sistema de alerta temprana en caso de hambruna de USAID (FEWS), y Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de la FAO (SICIAV).



27. El PMA mantiene y administra existencias estratégicas de productos de socorro (alimentarios y no alimentarios) en almacenes y depósitos (Brindisi, Italia; Dubai, Emiratos Árabes Unidos; y Nairobi, Kenya) de modo que puedan desplegarse rápidamente en caso de urgencia. Los donantes, otros organismos de las Naciones Unidas y las ONG dependen de estas existencias y de servicios de apoyo conexos para agilizar el envío de artículos de socorro con poca antelación a destinos concretos; no obstante, el mantenimiento de tales existencias y la prestación de los servicios conexos supone importantes costos generales que deben ser reembolsados en su totalidad, lo cual tiende a aumentar los costos del PMA.

Tamaño de la organización y grado de cobertura mundial

28. Los principales factores relacionados con el tamaño que afectan a los costos de los programas son los siguientes: la cantidad de ayuda alimentaria entregada; el porcentaje de todo el programa constituido por ayuda alimentaria; la cantidad de países en donde se están realizando programas de ayuda alimentaria; y el tamaño de los programas en los países y la cantidad de personal correspondiente. Por lo que respecta a la ayuda alimentaria entregada y el porcentaje de todo el programa constituido por ayuda alimentaria, el PMA es varias veces mayor que incluso la mayor ONG dedicada a la prestación de ayuda alimentaria. En 2001, la mayor ONG dedicada a la prestación de ayuda alimentaria administró un programa por un total de 380 millones de dólares en 58 países, que benefició a 43 millones de personas. El valor de la ayuda alimentaria en este programa ascendió a 160,8 millones de dólares, correspondientes a 491.741 toneladas, de las que se distribuyó el 40% por tonelaje (el 50% por valor) monetizándose el remanente. La distribución directa de la ayuda alimentaria fue parte del programa de la ONG en menos de una tercera parte de los países en donde está presente. En el mismo período, el PMA distribuyó prácticamente 4,2 millones de toneladas de alimentos a 77 millones de personas en 82 países, mediante un programa de 1.700 millones de dólares dirigido totalmente a la ayuda alimentaria. Otra manera de apreciar el tamaño relativo de las operaciones de ayuda alimentaria del PMA y las ONG más importantes consiste en comparar los resultados de la primera serie de donaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) para la nueva Iniciativa Mundial de Alimentos para la Educación. La mayor ONG de ayuda alimentaria recibió dos donaciones, otra ONG más pequeña recibió cuatro, varias otras ONG recibieron dos y algunas, una. El PMA recibió donaciones para programas de alimentación escolar en 23 países. Como consecuencia de ello, el PMA puede aprovechar ciertas economías de escala en la compra de productos, los contratos de transporte, el almacenamiento y el despacho de aduanas. Con ello se reducen los costos por tonelada de la entrega de ayuda alimentaria. No obstante, el tamaño del PMA es en parte resultado de su mandato de entregar ayuda alimentaria en cualquier lugar en donde lo requiera un donante o un beneficiario necesitado. Esto puede resultar en mayores costos, especialmente si esos lugares son países sin litoral, si los puntos de destino son de difícil acceso, y si la entrega se hace necesaria por la existencia de conflictos civiles, guerras y poblaciones de refugiados que viven circunstancias difíciles desde el punto de vista de la seguridad.
29. Las ONG gozan de gran flexibilidad para decidir dónde entregar la ayuda alimentaria. En tanto que los representantes de la comunidad de ONG están presentes en casi todas partes del mundo en desarrollo en donde las personas necesitan ayuda para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas, no hay una ONG única que entregue ayuda alimentaria en tantos países o lugares como el PMA. No obstante, la comunidad de ONG, en general, tiene una amplia cobertura por medio de sus asociaciones locales con grupos comunitarios y ONG locales, y el Programa a menudo depende de esta capacidad de distribución local para la entrega final de la ayuda alimentaria encomendada al PMA. No es posible medir el valor que tiene esta red de distribución por medio de ONG para la comunidad de ayuda



alimentaria, pero sin duda que es crucial para una distribución eficaz de la ayuda alimentaria. El mantenimiento de esta capacidad de distribución local es un costo que asumen las ONG y que aprovechan el PMA y los gobiernos. Cuando el PMA entrega ayuda alimentaria a las ONG para su distribución final, también ofrece cierta financiación para compensar los costos de distribución de las ONG. Si bien existe un protocolo establecido que rige esta transacción, hay ciertas diferencias de opinión en cuanto a si el PMA ofrece a las ONG un monto justo, suficiente o apropiado para sufragar sus costos de apoyo. Se trata de un asunto que deben resolver las ONG y el PMA, ya que ello haría posible que las asociaciones fueran más fluidas.

30. Cuando las ONG se unen para realizar una operación de ayuda alimentaria, cabe la posibilidad de que incrementen su capacidad de aprovechar el tipo de economías de escala de que se beneficia el PMA. Un ejemplo en Europa es *EuronAid*, que atiende a los donantes y a las ONG para disminuir los costos de transacción de muchas donaciones múltiples de ayuda alimentaria, mayormente de un donante, pero a muchas ONG. Otro ejemplo reciente es el consorcio oficioso de ONG estadounidenses, formado para entregar ayuda alimentaria de socorro a las personas afectadas por la sequía en el África meridional. Algunas de las ventajas que presenta el tamaño para el PMA pueden, en estos casos, ser aprovechadas por las ONG, y un segundo o tercer canal para la entrega de alimentos en una situación de urgencia puede evitar las interrupciones en la distribución que se producirían si un canal enfrentara bloqueos políticos u operacionales.

Fuente y naturaleza de la financiación

31. La manera en que las organizaciones que entregan la ayuda alimentaria reciben las donaciones es muy importante para la flexibilidad del presupuesto y, por lo tanto, para la evaluación general de los costos de las operaciones sobre el terreno y en la sede. Para este estudio, los principales factores analizados fueron: las contribuciones públicas en relación con las privadas, la manera que tiene la organización de abordar el tema de la cobertura de los costos indirectos y el porcentaje de financiación básica, sin restricciones.
32. El PMA, en tanto que organización de las Naciones Unidas financiada voluntariamente, recibe prácticamente todas sus contribuciones en efectivo y en alimentos de los gobiernos. Las donaciones en alimentos o en efectivo que se efectúan al PMA deben estar acompañadas por suficiente efectivo para cubrir todos los costos de apoyo necesarios para entregar la ayuda alimentaria, ya sea donada o comprada mediante la contribución en efectivo. Este plan de recuperación total de los costos incluye una tarifa aplicable a los costos de apoyo indirecto (CAI), que últimamente se ha reducido del 7,8% al 7,0%; una tarifa aplicable a los costos de apoyo directo; y la cobertura total de los costos operativos directos, incluidos los productos, el transporte, el transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM), y demás costos operativos directos (como vehículos y computadoras). En suma, el PMA atribuye todos los costos que supone la entrega de una tonelada de alimentos a quien dona esos alimentos (o el efectivo con el que se compraron los alimentos). No cuenta con otra fuente de fondos para sufragar esos costos.
33. En cambio, las ONG cuentan aparentemente con más flexibilidad puesto que la parte de contribuciones que reciben de fuentes privadas es significativa. Si bien ciertas contribuciones privadas están vinculadas a programas concretos, muchas no están sujetas a restricciones y pueden usarse para sufragar algunos costos de apoyo operacionales y CAI. Los donantes de ayuda alimentaria con frecuencia cubren todos los costos, incluidos los CAI, de las ONG respecto de donaciones de ayuda alimentaria concretas, pero a menudo los donantes también esperan que las ONG financien sus programas y proyectos de ayuda alimentaria, en parte con fondos de contrapartida, apalancados o aportados de fuentes privadas o de otros donantes. Las ONG europeas con frecuencia reciben tan sólo un pago



fijo y parcial en concepto de CAI de sus donantes de ayuda alimentaria, y todas las partes interesadas comprenden y aceptan que el resto debe ser sufragado con fondos privados. El costo que supone para el donante la distribución de ayuda alimentaria por conducto de ONG tiende a ser menor de lo que el donante tendría que pagarle al PMA para entregar la misma cantidad de alimentos en el mismo lugar. Esto no quiere decir forzosamente que la operación por tonelada sea menos costosa por conducto de una ONG, sino simplemente que el donante paga una menor proporción de los costos totales. Las ONG estadounidenses pueden cubrir parte de sus costos administrativos mediante la monetización de la ayuda alimentaria recibida de su gobierno, lo cual les brinda cierta flexibilidad presupuestaria de la que carece el PMA.

34. La tarifa que aplica el PMA a los costos de apoyo indirecto, esto es, el 7,0% se compara con las tarifas de las ONG que, según *Charity Navigator* y *Charitable Choices*,⁴ oscilan entre un mínimo de un 5,4% hasta un máximo de un 21,9%. Las ONG más importantes que entregan cantidades de ayuda alimentaria significativas se encuentran en el término medio de esta gama, con tarifas entre el 10 y el 17%. Resulta difícil extraer conclusiones de la comparación de estas tarifas, puesto que las partidas presupuestarias que conforman los fondos de costos indirectos y la base según la cual se calculan en cada caso difieren de una a otra institución, y sin duda de un proyecto (o donación) a otro. Además, los presupuestos de costos operacionales directos de cualquier operación pueden, con razón, incluir algunos de los costos que otras organizaciones tal vez incluyan en su fondo de costos indirectos, lo cual hace la comparación entre CAI aún más difícil y potencialmente engañosa. Las partidas que pueden incluirse justificadamente en los fondos de CAI o sufragarse con cargo a las tarifas de costos directos son los sueldos de parte del personal de apoyo en el terreno, la capacitación de personal, parte del equipo empleado para actividades de proyectos determinados, pero que también tengan un uso más amplio en el marco de un programa (p. ej. los vehículos) y el alquiler de locales. La única manera en que pueden compararse con precisión los costos de dos o más instituciones consiste en pedirles que presupuesten la misma actividad, por el mismo período de tiempo, en el mismo país o países, y con el mismo alcance. Este ejercicio exige que se notifiquen todos los costos, de forma que puedan compararse los costos totales, y no sólo las tarifas de CAI u otros componentes de los costos totales. Pocas veces -o nunca- se pide al PMA y a las ONG que presupuesten la misma actividad de esa forma.

CONCLUSIONES

Comparación de costos: una herramienta discutible para determinar la cuantía adecuada de los costos de apoyo del PMA

35. En el curso de las deliberaciones para reunir información y datos para el presente estudio, muchos de los entrevistados de instituciones donantes, ONG y el PMA pusieron seriamente en duda la validez de las comparaciones de costos cuantitativos como manera de determinar la cuantía adecuada de los costos de apoyo aplicables a las operaciones del PMA. La decisión que adopta un donante de suministrar ayuda alimentaria al PMA o a una ONG para un programa, proyecto u operación de urgencia determinados probablemente no

⁴ *Charity Navigator* es una organización sin fines de lucro que proporciona análisis de la solidez financiera de 1.100 organizaciones voluntarias privadas con sede en los Estados Unidos. *Charitable Choices* ayuda a las organizaciones de beneficencia a promoverse en las campañas de recaudación de fondos en el lugar de trabajo, y está asociada con la Campaña Federal Combinada en los Estados Unidos.



responda únicamente a motivos relacionados con los costos. No obstante, en los casos concretos en que el PMA y las ONG hacen un llamamiento para la misma contribución de ayuda alimentaria destinada a la misma operación, es responsabilidad del donante y sus contables evaluar las propuestas de costos, que con frecuencia contienen información exclusiva que sólo el donante tiene derecho a ver. Las ONG y los donantes negociarán los términos definitivos de las propuestas de las ONG y su conveniencia. Las ONG tienen derecho a confidencialidad respecto de sus finanzas y sus negociaciones con los donantes.

36. La comparación de los costos de apoyo indirecto del PMA y las ONG, por sí sola, ofrece poca información o ideas útiles. Cada institución formula sus "reservas" de costos de apoyo de manera distinta, lo cual hace que las comparaciones individuales no sean válidas. Una mejor manera de abordar el tema, si se desea efectuar una comparación cuantitativa, sería calcular los costos de apoyo totales de las actividades de ayuda alimentaria, y comparar los costos de apoyo por tonelada de alimentos entregados, por beneficiario, o por algún efecto de desarrollo, como una mejor ingesta nutricional, mayor asistencia escolar, o kilómetros de caminos construidos entre las granjas y los mercados. Ni las ONG ni el PMA formulan sus presupuestos ni reúnen datos sobre los gastos de manera que sea posible hacer este tipo de comparaciones. Puede efectuarse un análisis de costos y beneficios de esta índole respecto de actividades o proyectos de ayuda alimentaria concretos del PMA o de las ONG, si bien en casos de proyectos de ONG donde la ayuda alimentaria es un insumo secundario de un proyecto de desarrollo más amplio, aún este tipo de cálculo resulta difícil. Pero sería comparar "manzanas con naranjas", o incluso "manzanas con lechugas", y resultaría poco probable que se contribuyera a que la Junta determinara la cuantía adecuada de los CAI para el PMA.
37. En cambio, con el ejercicio de elaboración de un presupuesto de base cero que está previsto realice el PMA pueden analizarse las presiones que se ejercen en el Programa que tienden a aumentar los costos de apoyo directo e indirecto, y determinarse cuantías adecuadas para las actividades que crean tales presiones. Los montos de costos de apoyo pueden ajustarse en consecuencia.
38. Una cuestión importante que plantea este estudio es que el objetivo final es lograr un sistema de ayuda alimentaria que funcione en términos generales y beneficie a los pobres que padecen hambre, y que un PMA y una red de ONG dedicadas a la ayuda alimentaria sólidos son elementos cruciales para alcanzar tal objetivo. Los costos de apoyo proporcionados al PMA y a las ONG cubren en parte los mismos rubros (compras de productos, transporte, almacenamiento, seguimiento, evaluación, etc.), pero una buena parte de los costos de apoyo se dirigen a mantener y mejorar las capacidades únicas de cada organización. Podría practicarse la contención de costos en todos los casos, a fin de que el sistema en su totalidad fuera más eficiente, y los escasos recursos se estirasen más para satisfacer las necesidades. Pero esto puede lograrse mediante una gestión financiera rigurosa por parte de los mecanismos internos pertinentes de cada organización, y no por medio de comparaciones entre ellas.

Presiones que tienden a aumentar los costos del PMA

39. En el caso del PMA, las presiones que tienden a aumentar los costos provienen de su mandato, que está determinado por las decisiones de la Junta Ejecutiva, las Naciones Unidas, los Estados Miembros y las organizaciones donantes. La participación obligatoria del PMA en comités oficiales, grupos de trabajo, comités especiales, cumbres y demás foros oficiales y oficiosos de las Naciones Unidas está en aumento y, de continuar, seguirán aumentando en consecuencia los costos de apoyo indirecto del PMA.



40. A medida que el PMA ha adquirido mayor reputación y estatura en la comunidad de socorro, se pide cada vez más a sus principales directores que asuman funciones de liderazgo como presidentes de comités, enviados especiales y coordinadores de operaciones especiales. Si bien éste es un importante indicador de la eficacia del PMA, de continuar esta tendencia, también terminarán por aumentar los costos de apoyo indirecto.
41. El modelo de sistema de gobierno del PMA es extremadamente participativo y expansivo. La preparación de la documentación, los estudios, los exámenes y los informes especiales en distintos idiomas resultan costosos, al igual que los servicios de interpretación simultánea proporcionados para los miembros de la Junta en la sede.
42. Probablemente el mayor impacto que sufren los costos del PMA como resultado de su mandato procede del requisito de que el PMA esté listo para prestar ayuda alimentaria y servicios de apoyo en cualquier lugar del planeta. Los costos que entraña la disponibilidad inmediata son significativos. Actualmente, parte de estos costos está siendo cubierta por inversiones en ayuda alimentaria mediante proyectos de desarrollo del PMA, como el mantenimiento del personal sobre el terreno, la cartografía de la vulnerabilidad, el acceso a grandes cantidades de alimentos en ruta para proyectos en curso o ya almacenados en el país, y contratos de transporte y logística en vigor. Se preparan continuamente análisis de las instalaciones portuarias, ferroviarias, aéreas y terrestres que pueden emplearse en situaciones de urgencia, y se ubica previamente en el lugar el equipo que pueda ser necesario con muy poca antelación. De estas inversiones que hace el PMA para estar disponible -que están en aumento- se beneficia toda la comunidad de ayuda alimentaria cuando se efectúan entregas de ayuda alimentaria de urgencia. Si tales inversiones no se hacen ya sea directamente o manteniendo un volumen suficiente de corriente de ayuda alimentaria por conducto del PMA, todas las partes de la comunidad de respuesta de urgencia pagarán el precio afrontando mayores costos cuando el sistema no está preparado para responder de manera eficaz ante una crisis futura.

Presiones que tienden a reducir los costos del PMA

43. Las presiones que tienden a reducir los costos del PMA surgen de su tamaño y de su presencia mundial. El personal del PMA ha sido seleccionado y capacitado en los últimos años en gran parte para poder efectuar entregas de ayuda alimentaria de urgencia con gran eficiencia. Esta capacidad especializada del personal se ha visto acompañada por reformas institucionales por las que se ha destinado al mejor personal del PMA al terreno y se le ha dotado de un mayor número de herramientas de comunicaciones y logística de mejor calidad para realizar su labor. Esta capacidad está integrada en la estructura orgánica del PMA. La flexibilidad inherente del PMA para reasignar personal y equipo, y su capacidad de redirigir las ingentes cantidades de alimentos (mayormente los cereales necesarios en programas de alimentación de urgencia masivos) que puede usar en sus operaciones en cualquier momento tiende a reducir los costos de las operaciones individuales de urgencia. Con el tiempo, estas inversiones no sólo dan su fruto al lograr una respuesta efectiva sino que reducen también los costos unitarios que entrañan determinadas operaciones, así como los costos de otras organizaciones participantes en el sistema de entrega de ayuda alimentaria.
44. Un factor importante que tiende a reducir los costos unitarios del PMA es el mero tamaño de sus operaciones. No sólo sería imposible que una ONG absorbiera todas las entregas de alimentos del PMA, si éste dejara de operar, sino que las economías de escala obtenidas por el PMA generan menores costos para todo el sistema de entrega de ayuda alimentaria. Esto es particularmente cierto por lo que respecta a la compra de productos, el transporte y el almacenamiento a granel. Deben mantenerse estas economías de escala.



El PMA y las ONG: miembros complementarios del sistema internacional de entrega de ayuda alimentaria

45. El PMA y las ONG han recibido mandatos muy distintos de sus respectivos encargados y órganos rectores. El PMA, en virtud de su carácter público como parte del sistema de las Naciones Unidas, es esencialmente “propiedad” de los gobiernos, que ejercen esa propiedad mediante la participación en órganos rectores de las Naciones Unidas, órganos rectores de la FAO y el propio órgano rector del PMA. Estos órganos han creado un mandato mundial explícito para el PMA, significativamente diferente al de las ONG, pero previsto para que coexista cómodamente con las ONG que persiguen los mismos objetivos de ayuda alimentaria que el PMA.
46. El PMA controla y supervisa el estado nutricional en todo el mundo, en colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas, y con la ayuda de los gobiernos y las ONG. Para cumplir con esta responsabilidad, el PMA debe trabajar en estrecho contacto con todos los gobiernos. En casos en donde los déficit de alimentos tienden a generar malnutrición y hambruna, el PMA prepara intervenciones de ayuda alimentaria y hace llamamientos a los donantes a fin de obtener los recursos necesarios para afrontar la situación. Antes de que las emergencias lleguen a su fase más crítica, o inmediatamente después de que se produzca una catástrofe natural, el PMA prepara planes para imprevistos en relación con la logística, el transporte y la entrega de la ayuda alimentaria necesaria a los grupos beneficiarios potenciales. Por lo general, el PMA entregará los alimentos recibidos de los donantes a los organismos de socorro gubernamentales o a las ONG para su distribución final. El PMA suele trabajar con redes mundiales de distribución de alimentos dentro del marco de las crisis alimentarias y ayuda a eliminar los obstáculos políticos y físicos que impiden el movimiento de los alimentos en situaciones críticas de urgencia. Además, el PMA mantiene una cartera de proyectos de ayuda alimentaria en la que se atienden las necesidades alimentarias de las poblaciones necesitadas en la transición de la crisis y la pobreza a la estabilidad, y en bolsones de pobreza de países en donde existe malnutrición crónica.
47. Las ONG son mucho más selectivas y precisas respecto a dónde trabajan. Intervienen en las esferas en que tienen experiencia, asociados y acceso. Suelen establecer asociaciones con elementos de la sociedad civil, en vez de hacerlo con los gobiernos, y se dedican a promover soluciones locales más orientados a pequeña escala, si se compara con el PMA. En muchos casos, especialmente en casos de alimentación de urgencia, las ONG internacionales y sus asociados locales facilitan los mecanismos de distribución que permiten que los alimentos entregados por el PMA lleguen a los beneficiarios.
48. En vista de que el PMA y las ONG requieren contribuciones de los donantes para cumplir con sus respectivos mandatos, es posible que se presenten casos en donde el PMA y las ONG parezcan estar compitiendo por la misma tonelada de ayuda alimentaria o la misma contribución en efectivo de un donante. No obstante, el sistema mundial de entrega de ayuda alimentaria necesita del PMA y las redes de ONG para ser sólido, efectivo y estar preparado. En un mundo en donde los recursos no bastan para suministrar toda la ayuda alimentaria solicitada por doquier, habrá decisiones difíciles que tomar respecto del equilibrio de los recursos de ayuda alimentaria de los donantes destinados a las ONG y al PMA. En su mayor parte, la información obtenida para este estudio de representantes de donantes indica que tales decisiones no se adoptarán fundamentalmente en función de los costos puesto que la función que desempeñan las ONG y el PMA son esencialmente diferentes. Si un donante prefiere suministrar alimentos directamente a una ONG para que sean entregados en una situación de urgencia, en vez de hacerlo por conducto del PMA, es probable que esa decisión se base en una evaluación de quiénes tienen acceso a los beneficiarios, quién tiene la capacidad logística para entregar los alimentos, cuán



conveniente resulta el empleo de un canal único o de canales múltiples en la entrega de los alimentos, y otros criterios más operacionales o incluso políticos que los costos comparativos.

49. Debido a ello, ha de reconocerse que lo que existe actualmente —y lo que resulta probablemente saludable para el sistema mundial de entrega de ayuda alimentaria— es un enfoque “pluralista” de la entrega de ayuda alimentaria, que aprovecha los mandatos tan distintos del PMA y la comunidad de ONG. Con toda seguridad, este enfoque ofrece una garantía a las personas necesitadas, especialmente cuando un canal queda interrumpido o se ve muy limitado debido a motivos políticos, de financiación o de seguridad. La posibilidad de contar con opciones es un enfoque prudente, pero probablemente implica distintas estructuras de costos y cuantías. La adopción de decisiones relativas a la financiación basándose únicamente en una comparación de costos a corto plazo sería finalmente contraproducente y debilitaría la eficacia del sistema mundial de ayuda alimentaria a la larga.



ANEXO I**INSTITUCIONES CONTACTADAS DURANTE EL ESTUDIO**

CARE (Cooperativa para la Asistencia y el Socorro a Cualquier Parte del Mundo)/Australia

CARE/Estados Unidos

CIDA (Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional)/Canadá

Comisión Europea

EuronAid

German AgroAction

Gobierno de los Estados Unidos de América

Gobierno de los Países Bajos

Médecins sans frontières (MSF)/Francia

Programa Mundial de Alimentos

Save The Children/Reino Unido

Servicios Católicos de Socorro



ANEXO II**DOCUMENTOS EMPLEADOS EN EL ESTUDIO**

CARE/EE UU: Informe anual, 2001.

EuronAid: Cuentas comprobadas: ejercicio económico 2001, abril de 2002.

EuronAid: 2001. Informe anual correspondiente a 2001.

German AgroAction: 2000. Informe anual correspondiente, 2000.

Save the Children/Reino Unido: "It's Time." Informe correspondiente al período 2001-2002.

Save the Children/Reino Unido: Cuentas financieras correspondientes al ejercicio 2000-2001.

PMA: Informe final sobre la revisión de la tasa de costos de apoyo indirecto (CAI), sección 9. Estudio comparativo de organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. Documento WFP/EB.3/2002/5-C/1, octubre de 2002.

PMA: *Food Aid Monitor*, *Food Aid Flows*, INTERFAIS, mayo de 2002.

PMA: Informe anual, mayo de 2001.

PMA: Manual para el diseño de programas. Guía de planificación presupuestaria para los proyectos. En línea: www.wfp.org, 2002.

PMA: Informe completo de la evaluación de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación 6077.00 y 6077.01 —Región de los Grandes Lagos— Ayuda alimentaria para el socorro y la recuperación en la región de los Grandes Lagos. Septiembre de 2002.

PMA: Informe completo de la evaluación temática del enfoque programático por países del PMA. Julio de 2002.

