

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 14-17 de noviembre de 2011

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2011/5-D/1
7 octubre 2011
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS

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 la funcionaria del PMA encargada de la coordinación del documento, que se indica a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora de la Oficina del
Auditor Externo:

Sra. R. Mathai

Tel.: 066513-3071

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

El Contralor y Auditor General de la India ha sido nombrado Auditor Externo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para el período comprendido entre julio de 2010 y junio de 2016.

El objetivo de su labor de auditoría consiste en ofrecer una garantía independiente a la Junta Ejecutiva del PMA y valorizar la gestión del Programa formulando recomendaciones constructivas.

Para más información, sírvase ponerse en contacto con:

*Sra. Rebecca Mathai
Directora de la Oficina del Auditor Externo
Programa Mundial de Alimentos
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Roma, Italia.
Tel.: 0039-06-65133071
Correo electrónico:
rebecca.mathai@wfp.org*

Informe del Auditor Externo sobre la gestión de los proyectos

Programa Mundial de Alimentos



सत्यमेव जयते

CONTRALOR Y AUDITOR GENERAL DE LA INDIA

Resumen

En el presente informe se exponen los resultados de la auditoría del Programa Mundial de Alimentos (PMA) realizada por el Contralor y Auditor General de la India sobre los resultados de la entidad en la gestión de los proyectos. El objetivo principal de la auditoría era evaluar los controles destinados a asegurar que el diseño, los presupuestos y la asignación de fondos de los proyectos se realicen de modo que se atiendan las necesidades y se logren los efectos directos previstos. Nuestra auditoría abarcó la sede del PMA en Roma, ocho oficinas en los países y 2 despachos regionales.

El modelo de contribuciones financieras voluntarias y la variabilidad en la evolución de las necesidades en entornos inseguros son el doble desafío a que se enfrenta la gestión de los proyectos en el PMA. En una situación en que los fondos movilizados no suelen ajustarse a las necesidades previstas, es imprescindible que el diseño de los proyectos y la selección de beneficiarios se correspondan rigurosamente a las condiciones locales. La evaluación de necesidades, a su vez, debería basarse en datos pertinentes y fidedignos. Esto también ayudará a determinar los efectos directos y a hacer el seguimiento de esos efectos en las actividades de seguimiento y evaluación de los proyectos.

Cuando los proyectos no cuentan con suficiente financiación, los recursos que se dedican a esferas fundamentales —evaluación de las necesidades, seguimiento y evaluación— tienden a reducirse. Encontramos casos en que las necesidades no tenían relación con los resultados tangibles esperados de los proyectos. Nuestras conclusiones indican la necesidad de dar más firmeza al proceso de examen de los proyectos en la sede, lo que contribuiría a identificar tanto las deficiencias como las mejores prácticas.

Las revisiones presupuestarias acostumbran a ser frecuentes y la impresión de que suponen demoras inevitables promueve una tendencia a mantener los costos en el marco de las atribuciones de las oficinas en los países o los despachos regionales. En ocasiones, las revisiones se retrasan respecto de necesidades que fluctúan o tienen poca correlación con los gastos reales.

Durante el período comprendido entre 2006 y 2010 el PMA se enfrentó a niveles de déficit situados entre el 16% y el 42%. Para compensar los déficits de financiación las oficinas en los países reducen las operaciones: disminuyen las raciones o limitan el número de días de suministro de alimentos. En el PMA todavía no se ha integrado en las actividades de programación un proceso establecido que permita hacer proyecciones de situaciones realistas de financiación y determinar anticipadamente la respuesta más eficaz en cada situación. El método actual de recuento de beneficiarios genera informes que pueden inducir a error sobre los logros de los proyectos al tiempo que dificulta la medición sistemática de los efectos directos.

Una manera ideal de afrontar los déficits de financiación sería intensificar la labor de movilización de recursos. El PMA ha diversificado su base de donantes; la parte correspondiente al sector privado es pequeña pero va en aumento. La menor proporción de las contribuciones de los países clasificados entre el 11º y el 20º lugar en cuanto principales donantes plantea un problema. Los instrumentos de “emparejamiento” y del “Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes” han permitido crear oportunidades de atraer a un mayor número de donantes.

Diversos factores contribuyen a que los donantes pierdan entusiasmo, entre los que cabe mencionar los prolongados períodos durante los cuales los proyectos mantienen las mismas actividades. No todos los donantes se sienten cómodos con los proyectos de desarrollo del PMA. El PMA tiene que ganarse la confianza de los donantes por lo que se refiere a su capacidad para llevar a cabo actuaciones eficaces y mensurables en esta categoría de proyectos y a su coordinación con organismos afines de las Naciones Unidas a fin de minimizar las coincidencias en los mandatos.

Resumen de las recomendaciones

Recomendamos:

- 1 Deberían reservarse fondos para utilizarlos con arreglo a criterios de cumplimiento obligado en estudios de referencia, evaluaciones de las necesidades y otras actividades de evaluación. De ser necesario debería destinarse a estas actividades financiación institucional aunque no esté vinculada a los fondos de los proyectos.
- 2 En vista de que los estudios de referencia se caracterizan por requerir tiempo y fondos considerables, recomendamos realizar una evaluación de la medida en que esos estudios se han tenido en cuenta al adoptar decisiones sobre el diseño de los proyectos.
- 3 La evaluación de las necesidades debería condicionar al máximo la modalidad de intervención. También debería utilizarse para definir efectos directos de los proyectos que puedan medirse claramente. En este proceso el PMA debería distinguir los factores internos y externos que pudieran afectar el logro de los efectos directos.
- 4 Los procesos y la delegación de facultades deberían revisarse para identificar todos los puntos de congestión que impidiesen que los proyectos se examinaran y aprobaran de forma oportuna.
- 5 Una vez que los límites de la delegación de facultades se han establecido de forma realista, tales límites deben respetarse y debe instituirse un proceso que permita detectar prontamente los posibles incumplimientos. Si bien reconocemos que ante situaciones dinámicas resulta quizás inevitable revisar los proyectos, las revisiones frecuentes pueden indicar que existe un problema, y ello debería tratarse en la sede.
- 6 El PMA, además de centrar sus esfuerzos en los 10 donantes principales, debería dedicar una atención especial a los países situados en los puestos del 11 al 30 según la cuantía de sus contribuciones, e invertir en nuevas asociaciones estratégicas, particularmente con las economías emergentes. Con ello, además de aumentar la cantidad de las contribuciones, también generaría un mayor sentido de identificación con el Programa en una base de países más amplia.
- 7 El PMA debería examinar de nuevo las normas de utilización del Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes para alinearlos con los niveles actuales de necesidades.
- 8 Las mejores prácticas deberían aplicarse como punto de partida para preparar directrices generales a fin de determinar órdenes de prioridades para distintas

hipótesis a nivel de los despachos regionales o de la sede, según se considere conveniente.

- 9** El método de recuento de beneficiarios también debería incluir el número de días por beneficiario o el número de días de comidas, unos datos que de forma conjunta ofrecerán una base más sólida para determinar los efectos directos y los logros.
- 10** Las razones de las demoras en el cierre de los proyectos y las transferencias de recursos de los proyectos antiguos a los nuevos deberían analizarse y habría que ofrecer orientación para que el proceso se desarrollara en los plazos adecuados.
- 11** El calendario de seguimiento y evaluación de los proyectos debería integrarse estrechamente en el proceso de ejecución de los proyectos para que hubiera una oportunidad de realizar correcciones a mitad de período y proporcionar información para la fase de diseño de futuros proyectos.

I INTRODUCCIÓN

Objetivos estratégicos

1. En el plan estratégico del PMA para 2008-2013 se establecen cinco objetivos para el Programa:

- Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias;
- Prevenir el hambre aguda e invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos;
- Reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición;
- Reducir el hambre crónica y la desnutrición, y
- Fortalecer la capacidad de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales.

Categorías de proyectos

2. Las operaciones del PMA son de cuatro tipos:

- **Operaciones de emergencia (OEM)**, cuya finalidad es ofrecer asistencia alimentaria destinada a atender necesidades de emergencia;
- **Operaciones prologadas de socorro y recuperación (OPSR)**, cuya finalidad es ofrecer asistencia alimentaria para atender necesidades de socorro prolongadas y apoyo a la recuperación tras situaciones de emergencia,
- **Operaciones de desarrollo**, cuya finalidad es apoyar el desarrollo económico y social, y
- **Operaciones especiales (OE)**, cuya finalidad es reconstruir y mejorar la infraestructura de transporte con el fin de permitir la distribución rápida de la asistencia alimentaria y mejorar la coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas y con los asociados mediante la prestación de los servicios comunes que se determinen.

3. Las **necesidades operacionales del PMA** para el bienio 2010–2011 ascienden a 8.850 millones de dólares EE.UU. El 55% de esta cuantía corresponde a OPSR, el 31% a OEM, el 10% a proyectos de desarrollo y un 4% a OE.

Aprobación de proyectos

4. Las oficinas del PMA en los países se encargan de la preparación de los proyectos y generalmente lo hacen con arreglo a un marco común de las Naciones Unidas¹. La responsabilidad en materia de aprobación de proyectos recae en la Junta Ejecutiva, que a su vez ha delegado sus atribuciones al respecto, en el marco de unos límites establecidos, a la Directora Ejecutiva. Las operaciones de emergencia que requieran fondos por una cuantía superior a la permitida por las facultades delegadas en la Directora Ejecutiva son aprobadas conjuntamente por la Directora Ejecutiva y el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación

¹ Denominado Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para el país.

y la Agricultura (FAO). Otras delegaciones de facultades al Jefe de Administración y a los directores en los países se atribuyen según la categoría del proyecto y los niveles de financiación.

Modelo de financiación

5. Todas las contribuciones al PMA son de carácter voluntario. Las contribuciones provienen de gobiernos y órganos intergubernamentales, así como de otras fuentes públicas y no gubernamentales, incluidas entidades privadas. La estrategia de movilización de recursos del PMA procura mejorar la previsibilidad, flexibilidad y seguridad de su financiación a través de la ampliación de su base de donantes y la ampliación de la participación del sector privado para cuestiones de promoción y captación de fondos.
6. El Marco de políticas financieras se basa en el principio de recuperación total de los costos. Los donantes financian todos los costos directos e indirectos² de los proyectos que apoyan. El PMA clasifica las contribuciones a sus proyectos principalmente³ como:
 - **Contribuciones multilaterales:** en este caso el PMA determina en qué proyectos se utilizará la contribución.
 - **Contribuciones multilaterales dirigidas:** se trata de contribuciones que el donante destina a un país concreto.

II NUESTRA LABOR DE AUDITORÍA

Objetivos de la auditoría

7. La naturaleza voluntaria de la financiación introduce un riesgo para el Programa en el sentido de que los proyectos pueden reducirse cuando el nivel de recursos esperado no se ve correspondido por los compromisos de financiación. El objetivo de nuestro examen de los resultados es asegurarse de que:
 - i. los proyectos se diseñen sobre la base de la evaluación de las necesidades y mediante un proceso normalizado;
 - ii. la formulación de los presupuestos para los proyectos se realice en un marco de matrices de estimación establecidas;
 - iii. el compromiso respecto de un proyecto se ve respaldado por estrategias de movilización de recursos con responsabilidades distribuidas a los niveles más adecuados para hacerse cargo de ellas;

² El PMA acepta contribuciones en forma de productos o servicios de donantes no tradicionales que no pueden suministrar efectivo para cubrir los costos conexos.

³ Otra modalidad de financiación son las **contribuciones bilaterales**, que se utilizan según determinan los donantes en apoyo de actividades no iniciadas por el PMA, siempre que estas sean coherentes con sus objetivos y políticas. Se trata esencialmente de un servicio que presta el PMA.

- iv. el impacto de la falta de correspondencia entre las necesidades de fondos y los compromisos reales en el logro de los objetivos del proyecto sea el mínimo.

Alcance de la auditoría

8. Nuestra labor abarcó la sede del PMA en Roma y 8 oficinas en los países⁴ de dos despachos regionales⁵. La labor en las oficinas sobre el terreno se llevó a cabo entre diciembre de 2010 y febrero de 2011. La muestra utilizada constó de un proyecto como mínimo de cada oficina en el país correspondiente a las categorías de OEM, OPSR, proyectos de desarrollo y OE. El número total de proyectos seleccionados en cada oficina en el país se limitó a cuatro. Los proyectos de las muestras elegidas se estudiaron durante todo su ciclo, desde la fase de evaluación de las necesidades hasta las de formulación, ejecución y examen del proyecto. Para conocer la opinión de los donantes se celebraron reuniones con representantes de algunos países donantes.
9. Se abarcó el período comprendido entre 2009 y 2010. Para los análisis de tendencias se utilizaron datos y cifras correspondientes a los últimos cinco años cuando fue necesario.
10. Los objetivos, el alcance y la metodología de la auditoría se examinaron con la dirección del PMA en la sede, en Roma, durante una conferencia inicial celebrada el 23 de noviembre de 2010. Los equipos de auditoría sobre el terreno también celebraron reuniones iniciales y finales con las oficinas en los países y los despachos regionales para tratar sobre observaciones preliminares de auditoría y obtener respuestas.
11. Las constataciones y recomendaciones de la auditoría se basan estrictamente en la información que se ha puesto a nuestra disposición. No asumimos responsabilidad por constataciones de auditoría erróneas atribuibles a que se nos haya suministrado información poco fidedigna o incompleta.
12. Nuestras constataciones y recomendaciones se exponen en los párrafos siguientes. Los ejemplos ilustrativos proceden únicamente de oficinas en los países donde hemos verificado los datos sobre el terreno.
13. ***Agradecemos la cooperación y la ayuda del personal y la dirección del PMA durante las distintas fases de esta auditoría.***

⁴ Las del Afganistán, Bangladesh, Etiopía, Kenya, Malawi, Uganda, Myanmar y Nepal.

⁵ Johannesburgo y Bangkok.

III FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS

Diseño de los proyectos

14. El primer paso para adoptar una decisión bien fundamentada sobre el diseño de las operaciones en un país es realizar una evaluación de la situación en materia de seguridad alimentaria en ese país. Las evaluaciones de este tipo suelen estar a cargo del personal técnico de la oficina en el país, que si es necesario se refuerza con expertos de los despachos regiones o de la sede y que produce un informe en el que se determinan:
 - las personas y las zonas más afectadas por la inseguridad alimentaria y la estacionalidad de las necesidades
 - el tipo y la escala apropiados de la intervención
15. El PMA tiene directrices detalladas sobre el proceso de reunión y análisis de datos para evaluaciones independientes mediante el uso de distintas técnicas, así como en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG).
16. Se observó que los diseños utilizados en la programación se basaban en una labor analítica. No obstante, la evaluación de las necesidades no siempre se traducían en decisiones bien fundamentadas que se ajustaran a los contextos en evolución de los países. Algunos proyectos se basaban en datos anticuados que podrían haber perdido pertinencia durante el período transcurrido. En otros casos, las experiencias anteriores no se habían tenido en cuenta en el diseño del proyecto. Debe mejorarse el apoyo que se presta a las evaluaciones de las necesidades, como se demuestra en los estudios de casos con fines ilustrativos que figuran a continuación.

Estudio de casos 1: OPSR Afganistán 104270

El número real de beneficiarios en la categoría de “Mujeres embarazadas y lactantes que participan en la misión de alimentación suplementaria para la salud materno-infantil” fue cero durante los años 2007 y 2008. En 2009, la cobertura fue solo del 9,7% del objetivo (26.199 beneficiarios). No obstante, la evaluación y planificación de la oficina en el país se dirigió a 125.000 beneficiarios para el trimestre comprendido entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2010. La oficina en el país atribuyó la situación a demoras en la coordinación con ONG y el UNICEF, así como a la rotación del personal. Consideramos que en la planificación del proyecto debería integrarse una estimación realista de esas disposiciones administrativas.

Por lo que se refiere al cálculo de que en 2007, 2008 y 2009 habría 656.500 beneficiarios al año en la categoría de “escolares que reciben una ración para llevar a casa”, en realidad el número de beneficiarios fue muy superior: un 125,5%, un 126,2% y un 214,8%, respectivamente. La oficina en el país nos comunicó que el objetivo era aumentar la matrícula de niñas en la escuela. Consideramos que solo puede realizarse una evaluación objetiva de los resultados tangibles de un proyecto si se establecen objetivos realistas basados en datos auténticos.

Estudio de casos 2: Programa en el país Etiopía 104300

Se ejecutó un proyecto de alimentos para la educación en 137 distritos afectados por inseguridad alimentaria crónica que abarcó a 438.000 niños. El número real de beneficiarios fue el 137% del número previsto en 2007 porque no se habían incluido los beneficiarios transferidos del proyecto anterior; tampoco se habían tenido en cuenta los incrementos anuales en la matrícula. La oficina en el país nos comunicó que se trató de un error.

Estudio de casos 3: OPSR Afganistán 20063

La evaluación de las necesidades relativa a mujeres y niños anémicos se basó en el informe del UNICEF y en otros informes publicados en el año 2004. La oficina en el país respondió que el PMA no podía realizar sus propios estudios y que otras entidades como el UNICEF y la OMS se enfrentaban a dificultades similares por lo que se refiere a la reunión de este tipo de datos. Consideramos que utilizar informes de seis años antes como base para la evaluación de las necesidades sin corroborarlos con estudios sobre el impacto de intervenciones anteriores del propio PMA o de otras entidades, supone para el Programa el riesgo de que los diseños de los proyectos no tengan correspondencia con las necesidades reales.

Estudio de casos 4: OPSR Nepal 106760

El proyecto titulado “Asistencia alimentaria para poblaciones vulnerables afectadas por el conflicto y por los altos precios de los alimentos en Nepal”, incluía (entre otras actividades) el suministro de micronutrientes en polvo en 21 distritos afectados por inseguridad alimentaria crónica. En realidad solo se cubrieron 17 distritos, una situación que se nos justificó diciendo que el PMA estaba retirándose progresivamente de los cuatro distritos restantes. No estaban claras las razones por las que se habían incluido en la OPSR esos cuatro distritos; además, uno de ellos siguió atendiéndose en el marco de otra OPSR (200152) ulterior, con las mismas actividades.

17. En evaluaciones realizadas por el PMA se han señalado a la atención de la dirección los complejos diseños de proyectos con muchas actividades fragmentadas y dispersas y la insuficiente integración de las actividades de los proyectos en el marco de la propia operación y entre distintas operaciones a nivel del país. La asignación de recursos para mejorar la capacidad analítica y así sustentar diseños de proyectos apropiados es insuficiente.
18. Es importante que el PMA tenga conocimiento de lo que costaría reunir datos oportunos para utilizarlos en los proyectos, teniendo en cuenta los riesgos que no hacerlo supondría, como el de que se formularan diseños inadecuados para los proyectos. Habrá que prestar una atención especial a determinar la fiabilidad de las fuentes secundarias de datos pertinentes en cada contexto. Desearíamos señalar que la calidad de los datos afecta tanto el diseño de los proyectos como la determinación de sus efectos directos y su seguimiento, cuestiones que a su vez ayudarían al PMA a realizar los cambios necesarios para aumentar la eficacia de sus proyectos.
19. La dirección nos comunicó que puesto que la financiación está vinculada con los proyectos, los mecanismos presupuestarios para cubrir los gastos correspondientes a las evaluaciones y estudios de referencia previos a la aprobación del proyecto son limitados. La financiación mediante fondos de los proyectos introduce un conflicto inherente con la función que desempeña la evaluación de las necesidades para determinar en primer lugar si son necesarios el proyecto o la ayuda alimentaria. En algunos países se plantean cuestiones de seguridad que dificultan la reunión de datos de calidad.
20. Durante las conversaciones celebradas se nos comunicó que los estudios de referencia requieren mucho tiempo y son costosos. Sería útil para el PMA evaluar la medida en que los estudios de referencia se utilizan para adoptar decisiones relativas a los diseños de los proyectos.
21. El PMA opera en un entorno descentralizado y la principal responsabilidad en materia de evaluación de las necesidades corresponde al Director en el país. La sede en Roma y los despachos regionales desempeñan funciones de supervisión en la fase de aprobación del proyecto ya que, entre otras cosas, establecen directrices que definen unas prácticas normalizadas. Las metodologías utilizadas se detallan en los documentos de evaluación y en los documentos de referencia generales⁶.
22. Hemos observado que en las propuestas de proyecto se ofrece un panorama general pero no se informa específicamente de cuestiones como el enfoque y la

⁶ Las metodologías y los procedimientos se definen en los documentos de evaluación, el "Manual para la Evaluación de la Seguridad Alimentaria en Emergencias, 2009", las "Directrices conjuntas de la FAO y el PMA para las misiones de evaluación de los cultivos y la seguridad alimentaria, 2009", la "Guía para misiones de evaluación conjunta ACNUR/PMA 2008" y las "Directrices para el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, 2009".

metodología utilizados por la oficina en el país; la justificación de la elección de un instrumento de ejecución en lugar de otros, o la posible coincidencia con las actividades de asistencia de otros organismos. La Dirección de Programas de la sede del PMA nos informó de que la función de supervisión en los despachos regionales y en la sede en el marco del Comité de Examen de Programas ofrece un proceso de garantía de la calidad. Nuestras constataciones indican la necesidad de dar más firmeza a este proceso para ayudar a identificar tanto las deficiencias como las mejores prácticas, aportar información para materiales de orientación e identificar esferas de capacitación.

23. Por lo que se refiere a la perspectiva de los donantes, estos consideran que cuando los proyectos se presentan individualmente resulta difícil hacerse una idea del contexto estratégico o situar los documentos en el marco de las actividades de proyectos a nivel más general que se están llevando a cabo en el país. La presentación de la estrategia en el país⁷ a la Junta Ejecutiva cumple este requisito; el PMA ha establecido un plan para ir introduciendo una estrategia en el país para cada una de las oficinas en los países. Los donantes también consideran que establecer un proceso consultivo formal, en el que las aportaciones de los donantes se incorporaran sistemáticamente durante la fase de diseño de los proyectos sería una medida satisfactoria.

Plazos de las aprobaciones

24. La delegación de facultades garantiza que los proyectos estén alineados con las prioridades institucionales y ofrece asimismo una ocasión de intervención oportuna en el diseño de los proyectos. En la introducción de los proyectos habría que tener en cuenta el calendario para la aprobación a fin de garantizar su vigencia. Hemos observado demoras en el proceso y casos en que las oficinas en los países iniciaron las actividades de ejecución incluso mientras estaban esperando la aprobación de los proyectos.

Estudio de casos 5: OPSR Malawi 200087

La OPSR para suministrar asistencia alimentaria a los refugiados tenía que empezar a ejecutarse a partir de enero de 2010. La misión conjunta de evaluación (con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] y el Gobierno de Malawi) se llevó a cabo en septiembre de 2009. El despacho regional había enviado la propuesta de proyecto en noviembre de 2009; el Comité de Examen de Programas había examinado el proyecto ese mismo mes y la Directora Ejecutiva lo había aprobado el 23 de febrero de 2010. En esa fecha ya hacía siete semanas que se había iniciado la ejecución del proyecto. La oficina en el país nos comunicó que la gestión de la distribución de alimentos se realizaba a través de saldos de existencias y préstamos de otros proyectos.

⁷ Las estrategias en los países son una hoja de ruta que describe de forma general la dirección que seguirá el PMA en los países correspondientes durante un período de cuatro o cinco años, con el fin de definir una visión para el país. Se preparan en consulta con los gobiernos y otros interesados.

25. Las situaciones en evolución suponen un desafío a la hora de asegurarse de que los cambios en las necesidades sobre el terreno se tengan en cuenta en las actividades de los proyectos. El proceso de revisión supone demoras que generan una falta de correspondencia entre unas necesidades que fluctúan y los objetivos del proyecto.

Estudio de casos 6: OPSR Kenya 106660

El proyecto titulado “Protección y restablecimiento de los medios de subsistencia en las zonas áridas y semiáridas”, aprobado por la Junta Ejecutiva en junio de 2009, tenía que ejecutarse de mayo de 2009 a abril de 2012. En la tercera revisión presupuestaria, de octubre de 2010, se proponía aumentar el número de beneficiarios un 182%: de los 1,07 millones de personas previstos a 1,94 millones. Esta propuesta se basaba en la evaluación de las precipitaciones de la temporada corta de lluvias dirigida por el Gobierno de Kenya, que finalizó en marzo de 2010, tras la estación de lluvias de octubre a diciembre de 2009. No obstante, cuando las revisiones presupuestarias se aprobaron (un proceso que se prolongó entre cinco y seis meses), la evaluación de la temporada larga de lluvias tras la estación de marzo a junio de 2010 había registrado una mejora constante de la situación en materia de lluvias y cultivos.

Estudio de casos 7: OPSR Etiopía 10665

El proyecto se inició en enero de 2008 para atender a 3,80 millones de beneficiarios sobre la base de una evaluación de las necesidades realizada a principios de 2007. La cuarta revisión presupuestaria, encaminada a aumentar el número de beneficiarios hasta 7,56 millones se basaba en una revisión de las necesidades cifrada en 4,6 millones de beneficiarios elaborada por el Gobierno de Etiopía en mayo de 2008. Cuando se aprobó la revisión en septiembre de 2008, las cifras del Gobierno habían aumentado hasta los 6 millones, pero no fue hasta mayo de 2009 que la oficina en el país envió la propuesta de revisión para atender a 8,6 millones de beneficiarios. No obstante, la oficina en el país ya decía atender a 11,44 millones de beneficiarios en 2008 y 8,30 millones de beneficiarios en 2009. Está claro que los objetivos y las cifras reales de beneficiarios no tenían correlación temporal con la realidad sobre el terreno.

Delegación de facultades

26. En general, las oficinas en los países consideraban que el proceso de aprobación requería demasiado tiempo. Sin embargo, encontramos casos en que las oficinas en los países tampoco eran capaces de ajustarse adecuadamente a calendarios de presentación de propuestas. Se observó una tendencia a mantener las revisiones presupuestarias en el marco de las facultades delegadas en los directores en el país o los directores regionales. Es posible que esta tendencia estuviera fomentada en parte por la percepción de que las aprobaciones en la sede requieren mucho tiempo. Los estudios de casos que figuran a continuación ilustran esta anomalía.

Estudio de casos 8: OEM Uganda 108110

El proyecto se propuso inicialmente para el período de nueve meses comprendido entre febrero de 2009 y noviembre del mismo año, y luego se prolongó hasta el 31 de diciembre de 2010 mediante cinco revisiones presupuestarias. Las revisiones presupuestarias segunda, tercera y cuarta (que se realizaron entre enero y junio de 2010), aprobadas a nivel de director regional, suponían una revisión total de los costos de los alimentos y de los artículos no alimentarios de 5,96 millones de dólares y 6,52 millones de dólares respectivamente. En el marco de la delegación de facultades, durante un año civil el director regional puede aprobar revisiones presupuestarias con incrementos del valor de los productos alimentarios y no alimentarios de hasta 6 millones de dólares cada una. La oficina en el país admitió que, a pesar de saber que conjuntamente las revisiones presupuestarias superaban el nivel de las facultades delegadas en el director regional, se había optado repetidamente por las revisiones presupuestarias a corto plazo para evitar revisiones que hubieran requerido aprobación a niveles más elevados (de la Directora Ejecutiva y del Director General de la FAO).

Estudio de casos 9: OPSR Malawi 105860 y proyecto de desarrollo 105810

La OPSR y el proyecto de desarrollo se revisaron seis y cuatro veces respectivamente. Las revisiones se debieron a la adición de productos, el aumento de los costos conexos, la extensión de los plazos, etc. Los documentos dan la impresión de que la oficina en el país estuviera procurando mantener el incremento general de los costos en el marco de las facultades delegadas en el director regional. El número total de beneficiarios, los costos de los productos y otros costos conexos se ajustaron en consecuencia. No obstante, la oficina en el país declaró que las revisiones presupuestarias se basaban en las necesidades y se ajustaban a una financiación insuficiente.

Revisiones presupuestarias

27. En el PMA las revisiones presupuestarias de los proyectos son frecuentes, y en algunos casos bastante frecuentes. En 14 de los 28 proyectos examinados, se ha observado que los presupuestos han sido objeto de revisiones tanto por lo que se refiere a la frecuencia como a las cantidades de los recursos presupuestados. En el cuadro que figura a continuación se han incluido algunas de las revisiones más importantes:

País	Número del proyecto	Categoría	Número de revisiones presupuestarias		Duración del proyecto (a diciembre de 2010)	Presupuesto original	Presupuesto revisado	Presupuesto revisado como porcentaje del presupuesto original
			Sistema de aprobación de proyectos	Oficinas en los países				
Afganistán	104270	OPSR	16	16	5 años	360,2	846,7	235,1
	105140	OE	n.d.	3	4 años y 9 meses	16,8	51,9	308,4
Etiopía	106650	OPSR	10	6	3 años	561,9	1998,2	355,6
Kenya	106660	OPSR	3	4	1 año y 8 meses	474,3	505,8	106,6
Nepal	106760	OPSR	9	10	3 años y 4 meses	48,8	169,7	347,9
Uganda	108110	OEM	5	5	1 año y 10 meses	77,8	114,7	147,5

28. En ciertos casos observamos que las revisiones presupuestarias tenían poca correlación con los gastos reales. En algunos se buscaba obtener una revisión presupuestaria a pesar de que los gastos reales eran inferiores a los presupuestos originales. Por ejemplo, en Uganda el presupuesto de la OEM 108110 se revisó cinco veces para aumentar el presupuesto un 58%, pero el volumen de gastos final del proyecto fue un 18% inferior al presupuestado originalmente. En Etiopía, el presupuesto de la OEM 10819 se revisó en dos ocasiones aunque los gastos fueron un 45% inferiores a los previstos en el presupuesto original.

Recomendación 1: Deberían reservarse fondos para utilizarlos con arreglo a criterios de cumplimiento obligado en estudios de referencia, evaluaciones de las necesidades y otras actividades de evaluación. De ser necesario debería destinarse a estas actividades financiación institucional aunque no esté vinculada a los fondos de los proyectos.

Recomendación 2: En vista de que los estudios de referencia se caracterizan por requerir tiempo y fondos considerables, recomendamos realizar una evaluación de la medida en que esos estudios se han tenido en cuenta al adoptar decisiones sobre el diseño de los proyectos.

Recomendación 3: La evaluación de las necesidades debería condicionar al máximo la modalidad de intervención. También debería utilizarse para definir efectos directos de los proyectos que puedan medirse claramente. En este proceso el PMA debería distinguir los factores internos y externos que pudieran afectar el logro de los efectos directos.

Recomendación 4: Los procesos y la delegación de facultades deberían revisarse para identificar todos los puntos de congestión que impidiesen que los proyectos se examinaran y aprobaran de forma oportuna.

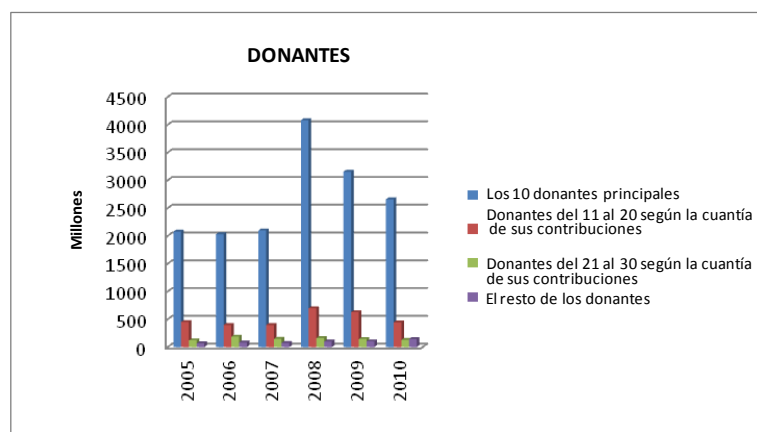
Recomendación 5: Una vez que los límites de la delegación de facultades se han establecido de forma realista, tales límites deben respetarse y debe instituirse un proceso que permita detectar prontamente los posibles incumplimientos. Si bien reconocemos que ante situaciones dinámicas resulta quizás inevitable revisar los proyectos, las revisiones frecuentes pueden indicar que existe un problema, y ello debería tratarse en la sede.

IV MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

Tendencias de las contribuciones

29. Un documento presentado a la Junta Ejecutiva en febrero de 2010, titulado “Estrategia de movilización de recursos adaptada a un entorno cambiante”, contiene una declaración de los objetivos del PMA en materia de movilización de recursos, que abarcan colaborar con los principales donantes para mejorar el grado de previsibilidad y flexibilidad; invertir en nuevas asociaciones estratégicas, en particular con las economías emergentes y los nuevos países donantes; recurrir a fuentes de financiación de múltiples donantes, mancomunadas, verticales y temáticas; promover la movilización de recursos a nivel local mediante una intervención eficaz en los procesos dirigidos por los países e invirtiendo en su propia labor de formulación de políticas, fortalecimiento de los datos probatorios y promoción, y hallar nuevos canales de financiación.
30. Realizamos un análisis de las contribuciones del período comprendido entre 2005 y noviembre de 2010 y observamos las siguientes tendencias en la movilización de recursos:

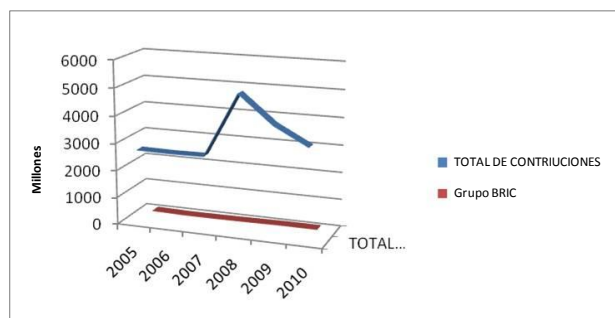
- Entre 2005 y 2010 los 10 donantes principales aportaron entre el 75% y el 84% del total de contribuciones. Respecto de 2007, en 2008 se produjo un aumento considerable en el nivel de



contribuciones de los 10 donantes principales que llegó al 94%, pero el mantenimiento de ese nivel ha resultado problemático. En los demás años, el crecimiento interanual de las contribuciones de los 10 donantes principales fue insignificante o negativo.

- De los 10 donantes principales, 5 (sin tener en cuenta el Fondo central para la acción en casos de emergencia [CERF] de las Naciones Unidas) se han mantenido constantemente en esa categoría desde 2005.
- Las contribuciones de los donantes que ocupan los puestos 11 a 20 se han reducido de un 16,6% (2005) a un 13,1% (2010) y las de los donantes clasificados del puesto 21 al 30 se han reducido de un 7,0% (2006) a un 3,9% (2010) del total de contribuciones.

- Las tendencias de crecimiento registradas en los grupos de donantes del 11 al 20 y del 21 al 30 correspondían a las registradas entre los 10 donantes principales: un aumento de las contribuciones en 2008 y un crecimiento insignificante o negativo en los años posteriores. Unos pocos donantes que siempre figuran en el grupo del 11 al 20 aumentaron sus contribuciones en algunos años de modo que pasaron a situarse en la categoría de los 10 donantes principales. Esto



es indicativo de un potencial mayor. Las contribuciones de los países restantes han registrado un incremento gradual a lo largo de los años, pasando de un 2,5% (2005) a un 4,3% (2010).

- Las economías emergentes (los países del grupo BRIC) se sitúan en el grupo de donantes del 21 al 30. Sus contribuciones han venido registrando un incremento gradual desde 2008, aunque con fluctuaciones.
 - Entre 2005 y 2010 hubo 11 países que no efectuaron contribuciones en 2 años y 12 que no lo hicieron en 3, mientras que 40 solo contribuyeron en 1 o 2. Estos donantes suponen un potencial que podría aprovecharse para lograr contribuciones continuadas de forma más regular.
 - El total agregado de las contribuciones de los donantes privados registró un incremento constante y en el período comprendido entre 2005 y 2010 pasó del 0,99% al 3,60 del total de contribuciones. Esta categoría de donantes se ha mantenido entre los 10 donantes principales desde 2008.
31. La atención se centra principalmente en lograr incrementos en los niveles de contribución de los donantes principales o tradicionales. La dirección puso de relieve que cambiar la composición y el nivel de la financiación de los donantes es un proceso que se produce a lo largo de un período muy prolongado y que para que se observaran diferencias sustanciales probablemente debería transcurrir un período de 10 años. También se nos informó de que en 2010 habían aumentado las contribuciones de 18 fuentes de financiación.

Ampliación de la base de donantes

32. Puesto que el PMA no dispone de un sistema de cuotas ni de un presupuesto básico con un mecanismo de financiación independiente, aplica el principio de “recuperación total de los costos” respecto de cada contribución. Esto significa que se pide a los donantes que se hagan cargo de todos los costos asociados a su contribución⁸.

33. Como iniciativa para ampliar la base de donantes, el PMA permite acuerdos de **emparejamiento** mediante los cuales una contribución o un servicio en especie de un donante (que no puede hacerse cargo de los costos asociados) puede corresponderse con una donación en efectivo de otro país donante para cubrir los costos conexos de la contribución. Cuando los donantes apoyan acuerdos de emparejamiento sus preferencias determinan (en cada caso) los receptores y los países con los que se pueden negociar tales acuerdos, tanto generales como parciales.

34. En caso de que el componente de fondos en efectivo del acuerdo de emparejamiento sea insuficiente, el PMA puede utilizar el **Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes** para cubrir la diferencia. Según lo dispuesto en las normas del Fondo el PMA puede utilizar hasta 1 millón de dólares al año para cada donante que pueda optar a ello, con un límite de 4 millones de dólares para el total de fondos utilizables cada año civil.

35. Las contribuciones con arreglo a acuerdos de emparejamiento han registrado un enorme incremento durante esos años (véase el gráfico). Gracias a los acuerdos de emparejamiento el PMA pudo financiar proyectos por valor de 100,7 millones de dólares en 2009 y por valor de 75,0 millones de dólares en 2010 (al 6 de diciembre de 2010). Esto supone, respectivamente, el 2,5% y el 2,0% del total de las contribuciones recibidas por el PMA en 2009 y 2010. Este mecanismo

ACUERDO DE EMPAREJAMIENTO	AÑO			
	2007	2008	2009	2010
A. NÚMERO DE DONANTES QUE EFECTUARON DONACIONES EN ESPECIE				
Autocontribución en especie	9	8	6	3
Valor (millones de dólares)	24,2	17,6	42,9	16,2
Contribuciones para otros países	4	2	6	6
Valor (millones de dólares)	1,2	1,1	18	25
Número total de donantes	13	10	12	9
Valor total (millones de dólares)	25,5	18,7	60,9	41,2
B. NÚMERO DE DONANTES QUE EFECTUARON DONACIONES EN EFECTIVO				
Acuerdos de emparejamiento multilaterales dirigidos	9	4	10	5
Acuerdos de emparejamiento multilaterales	4	3	5	5
Financiación privada (tanto dirigida como multilateral)	8	2	1	5
Número de contribuyentes en efectivo para acuerdos de emparejamiento	21	8	14	14
Volumen total de efectivo suministrado para acuerdos de emparejamiento (millones de dólares)	15,2	10,3	33,9	22
Fondos en efectivo del Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes aprobados para acuerdos de emparejamiento (millones de dóls.)	3,8	2,9	5,9	11,8
C. VALOR TOTAL DE LOS ACUERDOS DE EMPAREJAMIENTO				
Valor total de las contribuciones aportadas con arreglo a acuerdos de emparejamiento (millones de dólares)	44,4	31,8	100,7	75

⁸ Lo que abarca el transporte externo, el transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM), otros costos operacionales directos (OCOD) y los costos de apoyo indirecto (CAI).

también ayudó a que 10, 12 y 9 países aportaran contribuciones en especie en 2008, 2009 y 2010, respectivamente. El apoyo en efectivo de donantes privados para acuerdos de emparejamiento también ha ido aumentando gradualmente.

36. En el marco del componente de efectivo de los acuerdos de emparejamiento, el número de países que apoyan las contribuciones dirigidas es mayor que el de países que apoyan las contribuciones multilaterales no dirigidas. Si bien las contribuciones multilaterales permiten un mayor grado de flexibilidad, el PMA debería seguir alentando las contribuciones multilaterales en efectivo para acuerdos de emparejamiento, tanto si son dirigidas como si no lo son.
37. Nuestro análisis de la utilización del Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes reveló las tendencias siguientes:
 - En 2009 se utilizaron 5,9 millones de dólares de ese Fondo y en 2010 se utilizaron 11,8 millones de dólares, unas cifras que superan el límite un 46% y un 193%, respectivamente.
 - En 2009 los niveles de utilización fueron superiores a la norma establecida de 1 millón de dólares en el caso del Brasil (el 203%), Kenya (el 177%) y Malawi (el 131%) y en 2010 en el caso de Cuba (el 150%), Kenya (el 127%) y Malawi (el 379%).
 - El saldo disponible del Fondo en 2009 era de 27,8 millones de dólares, y en 2010 (hasta noviembre) de 16 millones de dólares.
38. Las tendencias registradas en la utilización de ese Fondo indican que los límites no son realistas. Consideramos que una revisión de los límites permitiría que el PMA pudiera utilizar los acuerdos de emparejamiento de una forma más eficaz con los nuevos donantes que aportan contribuciones en especie. La dirección nos aseguró que se está reexaminando la circular que fija y define el uso del Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes.

Recomendación 6: El PMA, además de centrar sus esfuerzos en los 10 donantes principales, debería dedicar una atención especial a los países situados en los puestos del 11 al 30 según la cuantía de sus contribuciones, e invertir en nuevas asociaciones estratégicas, particularmente con las economías emergentes. Con ello, además de aumentar la cantidad de las contribuciones, también generaría un mayor sentido de identificación con el Programa en una base de países más amplia.

Recomendación 7: El PMA debería examinar de nuevo las normas de utilización del Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes para alinearlos con los niveles actuales de necesidades.

V DÉFICITS DE FINANCIACIÓN

Magnitud de los déficits

39. Si bien los proyectos se diseñan suponiendo que se financiarán totalmente mediante contribuciones voluntarias, es difícil lograr un nivel de financiación del 100%. El PMA se enfrentó a unos déficits de financiación situados entre el 15,7% y el 41,5% entre 2006 y 2010. La única excepción fue el año 2008, en el que el nivel de contribuciones fue excepcionalmente elevado y el déficit de financiación se redujo hasta el 15,7%.

40. Expresando el déficit⁹ como porcentaje de los fondos necesarios para atender las necesidades operacionales, en el período comprendido entre 2006 y 2010 quedó situado entre el 12,3% y el 24,6%. Los déficits de



Número de proyectos con necesidades de financiación no cubiertas					
Categoría	<25%	25-50%	50-75%	>75%	Total
2005					
OPSR	35	10	4	1	50
OEM	18	5	8	2	33
Proyectos de desarrollo	37	14	6	3	60
Otros	25	9	7	6	47
Total	115	38	25	12	190
2006					
OPSR	36	10	4	0	50
OEM	13	6	3	1	23
Proyectos de desarrollo	35	14	3	2	54
Otros	19	6	8	12	45
Total	103	36	18	15	172
2007					
OPSR	47	14	7	0	68
OEM	19	2	4	0	25
Proyectos de desarrollo	29	16	7	1	53
Otros	44	4	1	9	58
Total	139	36	19	10	204
2008					
OPSR	53	15	0	0	68
OEM	21	6	2	4	33
Proyectos de desarrollo	47	5	0	1	53
Otros	50	6	10	4	70
Total	171	32	12	9	224
2009					
OPSR	51	9	5	1	66
OEM	23	6	1	1	31
Proyectos de desarrollo	37	9	4	2	52
Otros	46	8	6	5	55
Total	147	32	16	9	204
2010					
OPSR	38	21	8	2	69
OEM	20	7	8	1	36
Proyectos de desarrollo	31	8	7	9	55
Otros	31	10	5	9	55
Total	120	46	28	21	215

⁹ El déficit operacional es la diferencia porcentual entre las necesidades de los beneficiarios y los fondos realmente disponibles para los proyectos de que se trate en el ejercicio financiero correspondiente. Los fondos realmente disponibles equivalen al saldo de apertura transferido del año anterior más las contribuciones recibidas durante el año menos los fondos no utilizados que son saldo de cierre.

financiación durante este período correspondieron principalmente a las OPSR (en las que se situaron entre el 50% y el 68%) y los proyectos de desarrollo (que fueron del 50%).

41. El análisis de los 10 donantes principales y las tendencias de sus contribuciones dirigidas y multilaterales reveló que la mayor proporción de contribuciones corresponde a las contribuciones dirigidas. Solo 5 donantes de los 10 donantes principales, y 6 de los 10 que les siguen han aportado fondos de forma constante tanto para operaciones dirigidas como multilaterales.

42. Durante el período de cinco años en cuestión, los donantes aumentaron sus contribuciones a las



operaciones pasaron a recibir 1.642 millones de dólares en 2010. Si bien las OPSR siguen siendo la categoría de proyectos que recibe

más financiación, desde 2008 se ha registrado una tendencia a la baja en ese tipo de fondos.

Problemas de una cartera diversificada

43. El PMA, que es una entidad cuya labor principal es suministrar ayuda alimentaria, ha procurado que sus prioridades de programación abarquen una función de ayuda al desarrollo sostenible. La finalidad de esta función sería centrarse en utilizar los alimentos para fomentar el capital humano en sus aspectos de nutrición, salud y educación. El principio sería que inducir a la participación en esos programas gracias a la disponibilidad de alimentos podría tener tanta importancia como el impacto directo de los propios alimentos.
44. De nuestras entrevistas con donantes trasciende que no todos ellos se sienten cómodos con los proyectos de desarrollo. Además, algunos consideran que la categoría de OPSR es demasiado amplia y abarca en su ámbito actividades que por sus características podrían clasificarse como actividades de desarrollo. Esta preocupación se ve confirmada por la tendencia de los donantes a reducir gradualmente la financiación para OPSR. También causa preocupación que la transformación de la apariencia de las operaciones del PMA pueda generar coincidencias parciales con los mandatos de otros organismos afines de las Naciones Unidas; unas coincidencias que también requerirán una coordinación eficaz.

45. Otro factor que podría contribuir a la pérdida de entusiasmo de los donantes es la continuación de proyectos con los mismos conjuntos de actividades durante períodos prolongados. A determinado nivel puede argumentarse que actuar de este modo es una forma de retener conocimientos especializados y capacidad de logística a nivel de los países como precaución para casos en que se requiera socorro de emergencia, incluso si no es necesario llevar a cabo programas de emergencia de forma cotidiana. Por otra parte, continuar las OPSR indefinidamente sin que existan unos parámetros claramente definidos para medir los efectos directos de los proyectos (véase la sección VI del informe), puede hacer difícil el mantenimiento de la disciplina y la rendición de cuentas acerca de la eficacia de los proyectos. Cuando el entorno normativo es hostil, es posible que los proyectos no constituyan una estrategia de desarrollo. No obstante, puede merecer la pena observar la cuestión más distanciadamente y examinar las OPSR de más largo plazo en los países o zonas de los países cuyo contexto haya cambiado y mejorado.
46. La dirección reconoció la necesidad hacer cumplir los criterios de disciplina y nos informó de que tras los resultados del examen de las categorías de programas que había emprendido la Junta Ejecutiva, el PMA había ido transformando en proyectos de desarrollo algunas de las OPSR de más largo plazo que se ejecutaban en países donde el contexto había mejorado.

Gestión de los déficits

47. La corriente de fondos debe ser suficiente y oportuna para que los proyectos puedan ejecutarse de forma eficaz. El modelo de financiación voluntaria plantea problemas en ambos parámetros - la suficiencia y la oportunidad - y esto puede afectar de muchas formas a los proyectos.
48. Los niveles insuficientes de fondos causan demoras en la ejecución que a su vez generan aumentos de los costos y la necesidad de efectuar revisiones presupuestarias. El efecto más inmediato es una interrupción en la cadena de suministro del proyecto. Por ejemplo, la OPSR 104270 en el Afganistán sufrió 28 interrupciones de la cadena de suministro durante el período del proyecto de enero de 2006 a marzo de 2010 y en siete ocasiones el déficit fue superior a 10 millones de dólares. La utilización de fondos procedentes de mecanismos de financiación anticipada no permitió evitar completamente esas interrupciones en la cadena de suministro. Observamos que las interrupciones en la cadena de suministro debidas a problemas de financiación no eran raras en las oficinas en los países auditadas. Cabe señalar que a pesar de que en las instrucciones se requiere que las oficinas en los países preparen planes para imprevistos, en ninguna de las oficinas visitadas se habían preparado esos planes.
49. Observamos que el PMA podía prever las contribuciones en que se contemplaba el recurso al mecanismo de financiación anticipada. Sin embargo, esta información no se utiliza en actividades de planificación con arreglo a distintas hipótesis por medio de las cuales pudieran formularse planes alternativos sobre

la base de distintas hipótesis sobre las contribuciones previstas. La dirección consideró que la sugerencia de utilizar un sistema normalizado que estableciera los niveles de ejecución de los proyectos con arreglo a las tendencias o la situación de la dotación de recursos no era un cambio pequeño y que se requeriría tratar la cuestión a distintos niveles. También se nos informó de que el módulo de planificación previsto originalmente en el programa SAP (WINGS II) se había abandonado; la finalidad de tal función informática era ayudar a las oficinas en los países a hacer corresponder la ejecución de los proyectos con la acumulación progresiva de recursos. La reinclusión de este módulo se basaría en un análisis de costos y beneficios.

50. No obstante, observamos que algunas oficinas se habían puesto realmente a la cabeza de las actividades en este sentido. Por ejemplo, el despacho regional de Bangkok había preparado un plan para imprevistos con tres hipótesis en materia de movilización de recursos: i) la oficina en el país recibe los recursos necesarios; ii) la oficina en el país recibe el 70% de los recursos que necesita, y iii) la oficina en el país recibe sólo el 50% de los recursos que necesita. Con arreglo a estas hipótesis se asignó un orden de prioridad a los componentes de los proyectos y el número de beneficiarios¹⁰. En la oficina en el país de Nepal también se nos informó de que se estaba preparando un plan para vincular las distintas hipótesis de financiación con la prioridad que se asignaba a las actividades de los proyectos.
51. El análisis de los déficits de financiación respecto de los logros de los proyectos (tal como figuran en los informes normalizados sobre los proyectos que se preparan anualmente en el PMA) muestra que las oficinas en los países informaron sobre buenos niveles de cobertura a pesar de que hubo déficits de financiación importantes en los proyectos incluidos en la muestra utilizada en la auditoría.

¹⁰ En la situación prevista para la segunda hipótesis el número de beneficiarios se reduce y en la correspondiente a la tercera se propone que el componente no alimentario no reciba ningún tipo de prioridad.

País	Número del proyecto	Categoría	Cobertura de beneficiarios (porcentaje)	Niveles de déficit de recursos	
				Contribuciones como porcentaje del presupuesto	Gastos como porcentaje de las contribuciones
Afganistán	104270	OPSR	102,3	86,7	88,1
Bangladesh	100454	OPSR	78,2	65,6	45,7
	104100	Programa en el país	96,7	42,6	78,3
	107880	OEM	37,8	31,9	47,4
Etiopía	104300	Programa en el país I	55,3	57,7	80,3
		Programa en el país II	110,1		
	106650	OPSR	96,7	56,8	65,5
Kenya	102582	OPSR	100,2	95,3	91,9
	106660	OPSR	104	48,4	57,7
	106680	Programa en el país I	111,9	35,5	87,5
		Programa en el país II	104,6		
	107450	OEM	133,5	93,4	93,4
Malawi	105810	Proyecto de desarrollo	106	57,1	87,3
Myanmar	100663	OPSR	97	65,6	88,1
	107490	OEM	109,5	78,4	89,7
Nepal	106760	OPSR	96,5	63,3	73,0
Uganda	101212	OPSR	92,8	36,3	96,5
	104260	Proyecto de desarrollo	106,9	38,5	93,5
	108110	OEM	124,8	44,2	72,0

52. Realizando más comprobaciones se observó que la cobertura de los beneficiarios se logró¹¹ recurriendo a las medidas siguientes:

- Reduciendo el volumen de las raciones: OPSR Etiopía 101273 y PP Etiopía 104300.
- Reduciendo el número de días de asistencia: PP Etiopía 104300.
- Dejando de ejecutar determinados componentes del proyecto: OPSR Nepal 200152 y proyecto de desarrollo Malawi 105810.
- Limitando la ejecución en algunas zonas geográficas o distritos: proyecto de desarrollo Malawi 105810, PP Etiopía 104300 y OPSR Nepal 100093.

53. Así pues, cuando hubo una crisis de recursos, los beneficiarios recibieron raciones más pequeñas y durante períodos más cortos de lo que se había previsto originalmente. Por otra parte, un beneficiario que recibe una ración al año se cuenta del mismo modo que uno que recibe raciones cada día durante todo el

¹¹ La oficina en el país de Kenya nos informó de que las estadísticas sobre beneficiarios utilizadas en los informes normalizados sobre los proyectos correspondientes a la OPSR 102582 registraban el número más elevado de beneficiarios atendidos en uno de los ciclos de ese año, mientras que la cantidad de alimentos distribuidos era el total acumulado de los alimentos distribuidos durante todo el año cuantificados en relación con los volúmenes previstos. Este método de presentación de informes no mide los logros reales en relación con los objetivos previstos.

año. Esto genera informes que transmiten una impresión falsa sobre los logros obtenidos en los proyectos respecto de lo que estaba previsto, mientras que además hace que la medición sistemática de los efectos directos de los proyectos sea difícil.

Estudio de casos 10: OPSR Nepal 106760

El proyecto, que se inició con lentitud debido a demoras en la confirmación de los compromisos de los donantes, siguió adelante a mejor ritmo durante los años siguientes. Un 65% y un 97% de los beneficiarios seleccionados pudieron beneficiarse del proyecto en 2008 y 2009, respectivamente, a pesar de los déficits de recursos. Pero esto se logró reduciendo las raciones; la distribución de productos se situó en el 46% en 2008 y el 63% en 2009.

Algunos de los componentes de la OPSR fueron objeto de recortes. Por ejemplo, en 2008 y 2009 solo el 5% y el 51%, respectivamente, de los niños menores de cinco años necesitados fueron seleccionados para las actividades de alimentación suplementaria. Ni siquiera estos objetivos relativamente modestos pudieron alcanzarse: el proyecto solo logró abarcar el 30% y el 6,5% del número seleccionado. La oficina en el país nos informó de que la insuficiencia de financiación generó recortes, ya que se asignó prioridad a los hogares vulnerables. Reconocemos que si bien los niños menores de cinco años son una categoría vulnerable, las decisiones sobre las prioridades de la asistencia son subjetivas y requieren un marco de orientación más firme.

54. Por otra parte, también observamos ejemplos de limitaciones en las entregas a pesar de la disponibilidad de fondos. Factores administrativos de otro tipo también perjudican la ejecución de los proyectos.

Estudio de casos 11: OEM Kenya 10745

Se cubrió el 83% de los fondos necesarios para el proyecto. Los registros indicaban que la posición de las reservas de productos era buena; además, el saldo del proyecto anterior (10374) también se había transferido a este proyecto. Sin embargo, el informe normalizado sobre el proyecto señalaba un déficit del 48% en la distribución real de productos en 2008.

Estudio de casos 12: PP Kenya 106680

El proyecto recibió 65,8 millones de dólares aunque los gastos previstos eran de 48,7 millones de dólares. Observamos que a pesar de esta holgada situación en materia de recursos, hubo interrupciones de la cadena de suministro en los dos componentes del proyecto. La oficina en el país declaró que para las contribuciones en especie del donante principal solía transcurrir un plazo de seis meses desde la confirmación de la contribución hasta que esta se recibía en el puerto de Mombasa, y que esta era la causa de las interrupciones de la cadena de suministro. Estas demoras, a pesar de que estaban previstas, no se habían tenido en cuenta en la propuesta de proyecto.

Estudio de casos 13: OPSR Nepal 106760

Para 2009 se había previsto distribuir 47 toneladas de micronutrientes en polvo, pero en realidad solo se distribuyeron 6 toneladas. La oficina en el país nos informó de que el proceso de planificación había requerido más tiempo del previsto.

Utilización de mecanismos de prefinanciación

55. Los proyectos pueden recibir préstamos de la Cuenta de respuesta inmediata (Cuenta de respuesta inmediata [CRI]: 70 millones de dólares) y del mecanismo de financiación anticipada (MFA)¹² para fines específicos. Estos préstamos deben reembolsarse¹³ cuando se reciben las contribuciones previstas. El PMA ha estimado que la financiación anticipada permite una reducción media de 57 días en el intervalo de respuesta para acelerar el suministro de fondos a los proyectos y estabilizar el suministro de asistencia a los beneficiarios.
56. Observamos que las oficinas en los países estaban utilizando el mecanismo para reducir el nivel de incidencia de las interrupciones de las cadenas de suministro. Hubo casos de demora en la presentación de las solicitudes de préstamo. También observamos la existencia de préstamos pendientes de proyectos que ya se habían cerrado. Por ejemplo, los 10 millones de dólares que la CRI otorgó a la OPSR Kenya 102582 no se habían reembolsado ni se había realizado ningún ajuste al respecto a pesar de que el proyecto se había cerrado en septiembre de 2009. Al final el préstamo tuvo que convertirse en una donación. La oficina en el país informó de que no hubo contribuciones de los donantes para reembolsar los fondos de la CRI; los refugiados que viven en los campamentos de Kenya dependen casi exclusivamente de los alimentos del PMA para sobrevivir. En la oficina en el país de Uganda también había préstamos pendientes de proyectos cerrados.
57. También observamos casos de falta de reembolso a pesar de una buena posición en lo relativo a la recepción de contribuciones. La OPSR Kenya 106660 tomó préstamos de la CRI en 10 ocasiones, por una cuantía de 5,95 millones de dólares, que todavía no se ha reembolsado. En 11 ocasiones también recibió adelantos de fondos del MFA por valor de 47,2 millones de dólares, de los que 1,1 millones todavía no se han liquidado. La oficina en el país informó de que los préstamos se tomaron en las fases iniciales de la ejecución del proyecto y que se está tratando la cuestión de los reembolsos.

¹² En 2010 el nivel del mecanismo de financiación anticipada, fijado inicialmente en el triple del monto de la Reserva Operacional, se aumentó hasta llegar a una relación de 6:1 para elevar el nivel máximo de utilización a 557 millones de dólares.

¹³ La CRI es un fondo rotatorio y, a pesar de que se espera el reembolso de los anticipos, en casos en que no se hayan recibido donaciones puede considerarse que el préstamo es una donación.

Cierre de los proyectos y transferencia de productos

58. El cierre de los proyectos dentro de los plazos establecidos ayuda a las oficinas en los países a evaluar la disponibilidad de excedentes de recursos, que luego pueden dedicarse o transferirse a los nuevos proyectos de modo que la transición no presente problemas. Los proyectos cuyo cierre se aproxima tienen que recibir un aviso tres meses antes del cierre de las operaciones, un proceso que a su vez tiene que haber finalizado dos meses después de la fecha del final del proyecto. El cierre financiero debería finalizarse cuatro meses después del cierre de las operaciones.
59. Observamos casos de demoras en los cierres de los proyectos y en las transferencias de productos, cuyos costos de oportunidad deberían haber correspondido a los proyectos sucesivos.

Estudio de casos 14: OE Afganistán 10514 – Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS)

El proyecto recibió el aviso de cierre en octubre de 2009; las operaciones se cerraron cinco meses más tarde, en enero de 2010. El cierre financiero se produjo 12 meses después, en diciembre de 2010. Hay que indicar que el proyecto siguiente, la OE 200092, tenía su fecha de inicio el 1 de enero de 2010.

Estudio de casos 15: OEM Kenya 10347

El saldo disponible tras el cierre de este proyecto, que finalizó en agosto de 2008, debería haberse transferido a la OEM 10745. No obstante, la transferencia solo llegó a realizarse mediante la tercera revisión presupuestaria, en abril de 2009, tras una demora de cuatro meses.

Estudio de casos 16: OPSR Etiopía 106650

En el informe normalizado sobre el proyecto de 2008 se informaba que una cantidad total de 107.452 toneladas de productos disponibles del proyecto 10362, que ya estaba cerrado, iban a transferirse a la OPSR. Observamos que la transferencia real todavía no se había finalizado.

Estudio de casos 17: PP Etiopía 104300

En junio de 2007 se transfirió un total de 13.755,427 toneladas de productos del PP 10208, pero estos productos no se contabilizaron como existencias iniciales en el informe normalizado sobre el proyecto de 2007.

Recomendación 8: Recomendamos que se apliquen las mejores prácticas como punto de partida para preparar directrices generales a fin de determinar órdenes de prioridades para distintas hipótesis a nivel de los despachos regionales o de la sede, según se considere conveniente.

Recomendación 9: El método de recuento de beneficiarios también debería incluir el número de días por beneficiario o el número de días de comidas, unos datos que de forma conjunta ofrecerán una base más sólida para determinar los efectos directos y los logros.

Recomendación 10: Las razones de las demoras en el cierre de los proyectos y las transferencias de recursos de los proyectos antiguos a los nuevos deberían analizarse y habría que ofrecer orientación para que el proceso se desarrollara en los plazos adecuados.

VI SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

60. La matriz de resultados y recursos que figura como anexo en el documento del proyecto contiene los indicadores de resultados previstos en conjunto para el período del proyecto. También se requiere que los proyectos se evalúen periódicamente en lo relativo a su impacto.
61. Observamos que en ocasiones los efectos directos previstos son de carácter general. Por ejemplo, en el PP Uganda 108070, uno de los efectos directos es “construcción o restauración de los activos comunitarios en las comunidades seleccionadas”, respecto del cual el indicador de las realizaciones es la “creación del 100% de los activos comunitarios previstos”. Cuando solicitamos información más detallada sobre los activos que se preveía crear durante el período del proyecto, que se prolongaba de 2009 a 2014, la oficina en el país nos informó de que esos activos todavía no se habían determinado, no se les había asignado ningún orden de prioridad ni se habían formulado en consulta con las autoridades locales y las comunidades.

Estudio de casos 18: PP Nepal 10093

Una de las justificaciones fundamentales de la segunda revisión era la alineación de los objetivos del PP con el Plan provisional trienal del Gobierno de Nepal (2008-2010). No obstante, observamos que cuestiones fundamentales incluidas en el Plan provisional, como los objetivos cuantitativos para la tasa de mortalidad materna (250 por 100.000), la tasa de mortalidad infantil (30 por 1.000 nacidos vivos), la tasa de mortalidad en la niñez (42 por 1.000 nacidos vivos), la tasa neta de matrícula en el nivel primario (87,4%), no se tenían en cuenta en las revisiones, con lo que se perdió una oportunidad de sincronizar los indicadores de efectos directos del PP con los objetivos del Plan provisional. También observamos que los indicadores de los efectos directos expresados como porcentaje de aumento respecto de una cifra básica en la forma prevista en el documento del PP se mantuvieron en las propuestas de revisión en lugar de utilizar en ellas las cifras absolutas disponibles. La oficina en el país nos informó de que los indicadores de efectos directos se ajustaban a los marcos lógicos aprobados para los documentos de proyectos.

62. Observamos que en el PMA todavía no se ha creado una cultura de reunión sistemática de datos sobre efectos directos. Cuando un proyecto se ve afectado por niveles de financiación insuficientes, la atención (y la asignación de recursos) que se dedica a las actividades de seguimiento y evaluación tiende a disminuir.

63. Las evaluaciones efectuadas en el PMA también han puesto de relieve la necesidad de identificar los factores externos (que no son parte del proyecto del PMA) que pueden afectar los efectos directos, como el impacto de la disponibilidad de agua potable, así como los factores internos, como el tamaño de las raciones, que pueden afectar el consumo real y el valor nutricional de los productos que reciben los beneficiarios.
64. Hay que acentuar la atención que se dedica a una actividad oportuna de seguimiento y evaluación. Las demoras en las actividades de seguimiento y evaluación hacen que se pierda la oportunidad de efectuar correcciones a mitad de período en los proyectos.

Estudio de casos 19: OPSR Afganistán 104270

No se llevó a cabo ninguna evaluación durante el período original del proyecto, que fue de tres años. La evaluación a mitad de período que se llevó a cabo en mayo y junio de 2009 (durante el período de extensión) se finalizó en enero de 2010, cuando la OPSR estaba a punto de cerrarse, lo que ofrecía muy pocas posibilidades de efectuar correcciones a mitad de período. La oficina en el país declaró que las recomendaciones de la evaluación se estaban considerando al diseñar la nueva OPSR 200063.

Estudio de casos 20: Proyecto de desarrollo Malawi 10581

El proyecto de “apoyo a la educación”, que se puso en marcha en enero de 2008, tenía que haber sido objeto de una evaluación a mitad de período una vez que hubieran transcurrido dos años de la ejecución del proyecto. Esta evaluación todavía no se había llevado a cabo cuando realizamos la auditoría de la oficina en el país en enero de 2011. También observamos que debido a repetidos déficits de recursos la oficina en el país había excluido del proyecto a algunas escuelas.

Recomendación 11: Recomendamos que el calendario de seguimiento y evaluación de los proyectos se integre estrechamente en el proceso de ejecución de los proyectos para que haya una oportunidad de realizar correcciones a mitad de período y proporcionar información para la fase de diseño de futuros proyectos.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
CERF	Fondo central para la acción en casos de emergencia
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MFA	mecanismo de financiación anticipada
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prologada de socorro y recuperación
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA