

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 21-25 de octubre de 2002

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2002/6/2

23 agosto 2002

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA DE LAS OPERACIONES ESPECIALES

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.

Director, Oficina de Evaluación y Seguimiento (OEDE): Sr. K. Tuinenburg tel.: 066513-2252

Oficial Principal de Evaluación, OEDE: Sr. J. Lefevre tel.: 066513-2358

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



Resumen

Aunque el PMA ha emprendido intervenciones logísticas especiales durante la mayor parte de su historia, las operaciones especiales (OE) adquirieron la categoría de programa oficial independiente tras el debate de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA en el 40º período de sesiones del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA), celebrado en noviembre de 1995. Una de las razones por las que se estableció esta categoría fue para facilitar la financiación por donantes que tenían un especial interés en este tipo de operaciones relacionadas con la logística, pero que no deseaban o no podían financiar costos operacionales básicos más elevados (por ejemplo, mayores costos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación, [TTAM]).

De abril a junio de 2001, el equipo de evaluación, formado por dos consultores independientes, emprendió un estudio teórico de 24 OE y examinó, mediante visitas sobre el terreno, una selección de nueve OE activas en cinco países diferentes (Djibouti, Etiopía, Kenya, Mozambique y Sudán meridional).

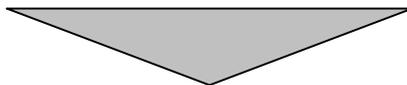
Las actividades subyacentes de las OE estaban, en la mayoría de los casos, justificadas. La mayor parte de las operaciones fueron eficaces, en tanto que lograron sus objetivos, a pesar de que algunas no se ejecutaron conforme se habían planificado originalmente, y la mayoría se gestionaron de forma eficiente. Aunque se logró una eficacia satisfactoria en función de los costos (en los casos pertinentes), no se realizaron análisis periódicos de costos y beneficios, ni se esbozaron análisis de este tipo antes del comienzo de cada operación. En proyectos de infraestructuras, el PMA emprendió en ocasiones trabajos de reconstrucción de gran envergadura que trascendían la meta inmediata de mejorar el suministro de ayuda alimentaria de socorro.

No existen generalmente procedimientos y directrices sobre operaciones especiales. Se deben elaborar de forma inmediata para prevenir algunas de las deficiencias actuales, y deben incluir directrices para OE de utilidad para el conjunto de la comunidad humanitaria. El examen de las OE por expertos homólogos del Comité de Examen de Programas (PRC) ha permitido mejorar las propuestas de financiación. Aunque algunos presupuestos de OE se han gestionado, al parecer, de forma deficiente en el pasado, la gestión de los presupuestos mejorará con el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS).

La misión concluyó que las OE estaban justificadas en el caso de obras de infraestructuras relacionadas con grandes obstáculos logísticos que afectan a diversas operaciones (como obras en puertos) y en operaciones de coordinación entre organismos (como servicios aéreos, telecomunicaciones, gestión logística conjunta y servicios de coordinación). Expresó su inquietud por la dificultad de la gestión de OE polifacéticas y por la creación de OE para ciertas intervenciones que, en opinión de la misión, se podrían haber enmarcado en la operación de urgencia (OU) u operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) básica subyacente. Se reconoce, no obstante, que la financiación obtenida para las OE puede facilitar una rápida puesta en marcha en la primera fase de una nueva operación de urgencia o cuando surjan necesidades nuevas o inesperadas durante una operación de socorro en curso.



Proyecto de decisión



La Junta tomó nota de las recomendaciones que contiene el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2002/6/2) y de las medidas adoptadas por la dirección hasta el momento, según se describe en la correspondiente nota informativa (WFP/EB.3/2002/INF/12). La Junta recomendó que se adopten medidas adicionales basadas en estas recomendaciones, teniendo en cuenta las consideraciones formuladas durante el debate.



INTRODUCCIÓN

1. Las operaciones especiales surgieron por iniciativa de la Dirección de Transporte y Logística (OT) del PMA para apoyar a las OU y OPSR. Mediante estas operaciones se pretendía abordar determinados estrangulamientos logísticos que dificultaban un suministro sin incidentes y eficaz de los alimentos de socorro.
2. En 1995, la categoría de operaciones especiales adquirió el carácter oficial de programa independiente, con gastos que aumentaron desde 18 millones de dólares EE UU a un máximo de 34 millones de dólares anuales en el año 2000. Sin embargo, no todas las OE han recibido financiación adecuada y un examen independiente de las OE, dirigido por la Dirección de Transporte y Logística, estudiará con mayor detalle los aspectos relativos a la dotación de recursos de estas operaciones. La evaluación que se describe en el presente informe se proyectó para mejorar la comprensión de la categoría de OE y, en consecuencia, la identificación de los factores que podrían contribuir a la existencia de déficit de financiación.
3. La evaluación se realizó durante el período de abril a junio de 2001 y consistió en un estudio teórico de dos semanas, al que siguió una semana dedicada a consultas, revisión de los resultados preliminares y preparación de estudios de casos¹. A continuación, se realizaron los nueve estudios de casos sobre el terreno, en cinco países africanos, durante tres semanas. Asistió al jefe de equipo un consultor con amplia experiencia en operaciones de socorro y logística del PMA.
4. Se revisaron el alcance y la metodología del estudio teórico y se excluyeron las operaciones terminadas, debido a la insuficiente información y documentación disponible. En consecuencia, el estudio teórico se centró en 24 operaciones en curso, seleccionadas de entre unas 30 OE aprobadas. No se examinaron en profundidad las operaciones relativas a servicios de transporte aéreo de pasajeros, ya que, según se informó a la misión, la OT realizaría un examen independiente de estas operaciones.
5. El estudio teórico abarcó el mayor número de operaciones posible con la documentación disponible. Se propuso realizar estudios sobre el terreno de operaciones en Djibouti, Etiopía, Kenya, Kosovo, Liberia, Mozambique, Rwanda, Sierra Leona, Sudán meridional y Timor Oriental. Sin embargo, no se seleccionaron operaciones en Rwanda, Kosovo y Timor Oriental por diversos motivos (por ejemplo, Timor Oriental había sido objeto recientemente de otra evaluación del PMA). Las OE en Liberia y Sierra Leona, seleccionadas inicialmente, se tuvieron que descartar debido a que no se pudo obtener una autorización de seguridad. En consecuencia, sólo se mantuvieron las operaciones seleccionadas de Djibouti, Etiopía, Kenya, Mozambique y Sudán meridional. Durante la misión sobre el terreno se evaluaron las nueve OE siguientes:
 - 6191 — Djibouti: reconstrucción y mejora del puerto;
 - 6243 — Djibouti: reconstrucción de carreteras;
 - 6247 — Etiopía: aeronaves ligeras;
 - 6248 — Etiopía: unidad de coordinación de la logística;

¹ La presentación de este informe de evaluación se ha aplazado de manera que coincida con la elaboración y presentación del examen independiente de las operaciones especiales por el Servicio de Logística (OTL), dado que los dos documentos son complementarios.



- 6282 — Kenya: reconstrucción de la carretera de Garissa a Dadaab;
 - 6277 — Kenya: reparaciones urgentes en carreteras y pasos fluviales;
 - 6230 — Mozambique: rescate aéreo;
 - 6237 — Mozambique: operación polifacética relacionada con las inundaciones; y
 - 6036 — Sudán meridional: ayuda de urgencia (clasificada como operación de infraestructura).
6. De las 31 OE que la OT presentó para su examen, siete no estaban operativas por falta de financiación. Los presupuestos aprobados de las 31 OE (incluidas las correspondientes fases de ampliación, en su caso) sumaban aproximadamente 151 millones de dólares EE UU. El valor de las nueve OE (y las correspondientes fases de ampliación, en su caso) utilizadas para los estudios de casos sobre el terreno en la presente evaluación ascendía a unos 51 millones de dólares, o sea el 34% del valor total de todas las operaciones especiales aprobadas y en curso en el momento del estudio (de abril a junio de 2001). Los fondos para la financiación de las 31 OE en curso ascendían, en el momento de la evaluación, a unos 74 millones de dólares, es decir, el 49 % de los presupuestos aprobados.

RESULTADOS

Definición de operación especial

7. La misión de evaluación comparó las cuatro definiciones de operación especial actualmente utilizadas en el PMA, que se indican a continuación en orden cronológico.

⇒ *Manual de Transporte y Logística, 1998*

Una operación especial:

- complementa una operación de urgencia;
- tiene un alcance y dimensión limitados;
- es una actividad de corto plazo;
- tiene como objetivo eliminar cuellos de botella operacionales específicos que dificultan el suministro eficiente y rentable de la ayuda de socorro;
- contempla actividades no relacionadas con alimentos que no forman parte del TTAM o los costos de apoyo directo (CAD), como puentes aéreos, telecomunicaciones e intervenciones de reconstrucción o mejora de carreteras, puentes y puertos, con objeto de permitir el suministro continuo de mercancías de socorro de forma rápida y rentable.

⇒ *Guía para la aplicación de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA, 1999*

Una operación especial:

- mejora las infraestructuras para el suministro de ayuda alimentaria de forma rápida y eficiente;



- sirve de vehículo para la reconstrucción y el desarrollo futuro;
- no proporciona productos.

⇒ *Estatuto, 2000*

Una operación especial:

- incluye actividades de rehabilitación y mejora de la infraestructura de transporte;
- se aplica de ser necesario y en circunstancias extraordinarias;
- permite una entrega más rápida y eficaz de la ayuda alimentaria; y
- satisface las necesidades de urgencia y las que surjan en situaciones prolongadas de socorro.

⇒ *Manual de Diseño de los Programas, 2001*

Una operación especial:

- comprende obras de logística e infraestructura;
- facilita el transporte de alimentos del PMA y otros alimentos;
- es una actividad esencialmente de corto plazo;
- generalmente complementa las operaciones de urgencia; y
- comprende actividades no relacionadas con los alimentos que no están incluidas en TTAM, en CAD o en costos operacionales directos (COD), como puentes aéreos, telecomunicaciones y obras en carreteras, puentes y puertos.

8. El Manual de Diseño de los Programas sigue la definición del Manual de Transporte y Logística; sin embargo, ambas definiciones difieren sensiblemente de la definición que proporciona el Estatuto del PMA, que es más restrictiva (“de ser necesario y en circunstancias extraordinarias”). El Estatuto y la Guía de las Políticas de recursos y financiación a largo plazo tienen prioridad jerárquica sobre los dos manuales. El PMA ha seguido aplicando la definición de operación especial menos restrictiva y en la gestión de estas operaciones no siempre se ha seguido el criterio del corto plazo mencionado en el Manual de Transporte y Logística y en el Manual de Diseño de los Programas.
9. Las operaciones en Madagascar (inundaciones), Zambia (suministro aéreo de alimentos) y Kenya (infraestructuras viarias para el transporte de alimentos) cumplían los criterios establecidos en cada una de las cuatro definiciones de operaciones especiales: suministro de alimentos, situación de urgencia y problemas logísticos.
10. Algunos observadores consultados consideran que operaciones como la organización de servicios interinstitucionales de transporte aéreo de pasajeros o la reconstrucción del sistema ferroviario del Cáucaso exceden con creces cualquiera de las cuatro definiciones. Operaciones especiales como las de Timor Oriental, el rescate aéreo en Mozambique y las operaciones de socorro tras el terremoto de la India se diseñaron para proporcionar apoyo a operaciones complejas de socorro en casos de catástrofe.

Justificación

11. La misión de evaluación tuvo que determinar si cada actividad estaba, en primer lugar, justificada y además si estaba justificada su inclusión en la categoría de OE. Aunque las actividades subyacentes de las OE estaban justificadas en la mayoría o en todos los casos,



la evaluación de la justificación de las OE hizo que la misión de evaluación reflexionara sobre el concepto de OE.

12. La capacidad de los funcionarios del PMA sobre el terreno para identificar y enfrentarse a estrangulamientos logísticos, así como el apoyo satisfactorio que han recibido éstos por parte de la Sede del PMA, han sido factores que han contribuido de manera fundamental al éxito del PMA en el suministro puntual de alimentos a los beneficiarios necesitados.
13. Desde sus inicios, la prioridad del PMA ha sido suministrar alimentos a los beneficiarios de forma puntual y eficaz en función de los costos. En cumplimiento de su mandato, el PMA realiza intervenciones logísticas especiales desde hace bastante más de 25 años. De hecho, estas intervenciones “especiales” han desempeñado un papel esencial durante la historia del Programa. En muchos casos, los alimentos habrían podido suministrarse de forma puntual o no se habrían proporcionado en absoluto si no hubiera sido por estas intervenciones logísticas especiales, que habitualmente permitieron ahorrar sumas considerables de dinero.
14. En 1995, con objeto de formalizar los servicios especiales prestados, se estableció la categoría de programa independiente de operaciones especiales. Esto facilitó también la respuesta a las reservas que planteaban algunos donantes para financiar mayores costos no alimentarios de operaciones básicas, particularmente los mayores costos de TTAM.
15. Dado que algunas OE, principalmente operaciones de infraestructuras, son un componente logístico previsible de una OU u OPSR, se podría argumentar que deberían haberse mantenido como parte de las OU u OPSR y haberse incluido en los documentos y presupuestos operacionales a la hora de presentarlos para su aprobación, particularmente cuando los trabajos necesarios eran relativamente menores comparados con la dimensión y presupuesto del conjunto de la operación de socorro del PMA. Posiblemente, en estos casos una mejor planificación anticipada y la evaluación precisa y pormenorizada de las necesidades y limitaciones logísticas hubieran permitido limitar el número de OE. (Los argumentos en contra de este punto de vista, que expresaron a la misión varios funcionarios de la OT, son que las OE pueden haber mejorado la financiación anticipada y que algunas necesidades logísticas especiales podrían no haberse previsto al comienzo de una operación de socorro.)
16. El equipo de evaluación reconoció, sin embargo, que era correcto gestionar como operaciones independientes algunas grandes obras de infraestructuras emprendidas para beneficio de varias operaciones de socorro diferentes, ya que no estaban vinculadas a una única actividad subyacente. Por ejemplo, las mejoras de la infraestructura portuaria beneficiaron habitualmente a varias operaciones del PMA, así como a otros organismos de socorro, y facilitaron el suministro de alimentos a varios países de una misma región.
17. Las operaciones aéreas para pasajeros y carga forman parte del sistema de coordinación y prestación de servicios entre organismos. El PMA ha proporcionado dicha coordinación durante más de una década a los asociados que la han solicitado en diversas intervenciones de socorro en casos de catástrofe. A lo largo de los años, se han incluido otros aspectos de coordinación, como la instalación de redes de comunicación por radio y la creación de células de coordinación conjunta.
18. Debe comentarse más detenidamente el caso de las obras de carreteras, el tipo más frecuente de OE de infraestructuras de entre las 24 OE examinadas. La misión considera que la necesidad de realizar algunas de las obras de carreteras examinadas durante los estudios de casos sobre el terreno podía haberse evitado mediante una mejor planificación anticipada, incluida la restricción del uso de los caminos de laterita y de tierra durante la estación de lluvias. Para usar estas carreteras de firme blando durante la estación de lluvias



son necesarios vehículos de tracción a cuatro o seis ruedas y la carretera se daña mucho más que durante la estación seca, lo que no sólo ocasiona mayores costos de suministro, sino también mayores costos de reparación de las carreteras durante o después de la estación de lluvias. Se puede ayudar a prevenir o reducir estos problemas estableciendo más depósitos de reserva por adelantado, en los casos en que los recursos y la cadena de distribución sean adecuados.

19. La misión observó la tendencia del PMA a enfrentarse a los obstáculos en las carreteras con reparaciones de gran envergadura y una reconstrucción completa, en lugar de reparar los puntos problemáticos. La reconstrucción² puede costar millones de dólares, se tarda mucho en completarla y no siempre garantiza la sostenibilidad a largo plazo. La cuestión decisiva debe siempre ser si las reparaciones son necesarias y suficientes, no si son oportunas o útiles. Si el suministro de alimentos es urgente y si el estado de la carretera impide dicho suministro, el PMA deberá encargarse de realizar las reparaciones necesarias y suficientes.

Eficacia y eficiencia³

20. La mayoría de las operaciones lograron sus objetivos y fueron, en consecuencia, eficaces, aunque algunas no se ejecutaron de la forma inicialmente proyectada o se eliminaron algunos componentes o se redujo su alcance por falta de financiación. La encuesta sobre el terreno confirmó los resultados del estudio teórico.
21. Ni los informes escritos ni las solicitudes de ampliación permitieron determinar si las operaciones se gestionaban de forma eficiente, pero esto se puede deducir de los resultados obtenidos. Inevitablemente, se produjeron algunos problemas, pero de la combinación de estudios teóricos y estudios sobre el terreno se deduce que la mayoría de las operaciones se gestionaron, efectivamente, de forma eficiente. El informe técnico completo describe en detalle los nueve estudios de casos.

Eficacia en función de los costos⁴

22. Aunque frecuentemente, uno de los motivos por los que se seleccionó una operación fue la previsión de que produciría ahorros en términos generales, no se realizaron habitualmente estudios pormenorizados de costos y beneficios. Estos estudios son, sin embargo, difíciles de realizar y pueden basarse en supuestos. En la mayoría de las OE estudiadas, los beneficios obtenidos de las operaciones eran evidentes y los correspondientes costos estaban justificados.
23. En las solicitudes de operaciones de obras de carreteras generalmente se calculó de forma inadecuada el ahorro que estas obras producirían en los costos de transporte. No siempre es posible realizar un cálculo exacto, pero debería ser posible proporcionar una estimación razonable de los ahorros previstos. En consecuencia, algunos funcionarios del PMA sobre el terreno indicaron la necesidad de mejorar la formación en el cálculo de costos de transporte por carretera.

² En ocasiones, la construcción completa de carreteras, como en el caso de Liberia y Mozambique.

³ La eficacia es la medida en que se logran, o se esperan lograr, los objetivos de la operación, teniendo en cuenta su importancia relativa. La eficiencia es una medida de la economía con que se transforman unos insumos en productos.

⁴ El análisis de la eficacia en función de los costos combina los costos y los efectos (impactos) del programa; no es necesario, sin embargo, transformar los impactos en beneficios (o pérdidas) en términos monetarios.



24. La eficacia en función de los costos no es el principal factor que se tiene en cuenta en las operaciones que se emprenden con objeto de proporcionar mayor seguridad a los funcionarios del PMA en situaciones peligrosas. Algunas operaciones pueden no ser eficaces en función de los costos pero ser, sin embargo, necesarias; por ejemplo, cuando se transporta a un pasajero en un avión de seis plazas por razones de seguridad o médicas. La eficacia en función de los costos no es fácil de determinar, como en el caso de la mejora de las telecomunicaciones.

La calidad de las propuestas de OE

25. Algunas de las propuestas de OE remitidas para su aprobación, en las que se exponen los objetivos, indicadores, plan de acción propuesto, etcétera, estaban bien redactadas, eran claras y concisas y estaban bien documentadas. Muchas otras, sin embargo, no lo estaban. En estos informes, las evaluaciones no siempre se explicaban con claridad y no siempre se describían detalladamente los objetivos. Con frecuencia, las propuestas de operaciones no hacían referencia a estudios o evaluaciones de viabilidad realizados con anterioridad. Los autores de algunas propuestas no siempre tuvieron presente que se dirigían a personas que no necesariamente estaban familiarizadas con la operación en cuestión. Otros, por el contrario, se extendieron demasiado en explicaciones sobre los antecedentes de una operación. También se produjeron repeticiones innecesarias de determinadas explicaciones en las subsiguientes solicitudes de prórroga o ampliación. Se debe destacar, sin embargo, que el hecho de que varias OE siguieran un procedimiento rápido de elaboración y aprobación, dada la urgencia de la situación que se pretendía abordar, puede explicar algunas de estas deficiencias en el diseño y la redacción.

Falta de sistemas y procedimientos

26. Las directrices para OE se basan en una sección determinada del Manual de Transporte y Logística que contiene referencias a directrices sobre otros tipos de operaciones. Aunque algunos procedimientos y directrices aplicables a OU u OPSR pueden también ser aplicables a partes de las OE, dada la importancia y las características y necesidades especiales de las OE, es recomendable crear un conjunto completo de procedimientos y directrices operacionales. (Según indicó acertadamente el Grupo de trabajo interno del PMA sobre operaciones especiales, la falta de sistemas, procedimientos y directrices operacionales fue la causa de muchas de las deficiencias antes mencionadas.)
27. Fue interesante comprobar que la intervención del PRC, que abarca a varias divisiones, y la introducción de un formato de rendición de informes mejoraron significativamente la elaboración de propuestas, la exposición de argumentos, la especificación de los parámetros de evaluación e indicadores de la ejecución y la rendición de informes. La misión considera que este examen por expertos homólogos constituye una parte importante del proceso de aprobación y que no se debe omitir, ya que asegura una mayor disciplina y control de la calidad.

Documentación y rendición de informes

28. Los archivos remitidos por las oficinas en los países a la misión de evaluación estaban, invariablemente, mejor documentados y eran más completos que los que se pusieron a disposición de la misión en la Sede del PMA para el estudio teórico. Es lo previsible en las nuevas condiciones de descentralización.
29. Se ha realizado recientemente un considerable esfuerzo de redacción de informes con objeto de cubrir el déficit de rendición de informes a los donantes entre 1996 y 1999.



Durante las visitas sobre el terreno, la misión de evaluación descubrió que la rendición de informes desde las oficinas sobre el terreno era mucho más frecuente de lo esperado⁵.

30. Aunque algunos informes finales eran de buena calidad, otros no lo eran. Algunos informes eran excesivamente breves, mientras que otros planteaban cuestiones que quedaban sin respuesta. Dado que la rendición de informes a los donantes es un factor crucial, no sólo para justificar las contribuciones realizadas, sino también para lograr fondos adicionales para la misma o para otras operaciones, se debe prestar gran atención a que la rendición de informes sea exacta, completa y periódica. La lectura de los informes debe además resultar agradable e interesante.
31. En general, los informes no destacaron suficientemente los beneficios obtenidos mediante las operaciones. Partes substanciales de algunos informes consistían en la repetición de los antecedentes que dieron lugar a la intervención del PMA. Aunque muchos informes describían correctamente las actividades realizadas, varios obviaron puntos importantes y no insistieron suficientemente en los beneficios obtenidos, ya sea de forma directa o indirecta. Se podría aumentar el interés de los donantes si, por ejemplo, los informes explicaran de forma pormenorizada cómo las OE consistentes en la reparación de carreteras y puentes dieron lugar a ahorros considerables en costos de transporte mediante la reducción de los precios del transporte por carretera.

Presupuestos

32. En documentos remitidos a la misión por la Dirección de Finanzas se ponía de manifiesto, en ocasiones, cierta confusión en relación con las contribuciones. El estudio de estos documentos, combinado con entrevistas con funcionarios del PMA, reveló que las contribuciones se asignaban a veces a partidas equivocadas, aunque, afortunadamente, esto no era frecuente. Ésta es una de las conclusiones que también se indicaban en el informe del Grupo de trabajo interno del PMA sobre operaciones especiales. No obstante, se informó a la misión de que con la introducción del sistema WINGS se estaba mejorando considerablemente la gestión presupuestaria.
33. Al parecer, algunos presupuestos se han sobreestimado⁶. Se puede argumentar que es mejor sobrestimar que subestimar, pero no se debe desdeñar el impacto de la sobreestimación en los donantes, particularmente teniendo en cuenta que el PMA debe continuar siendo competitivo en el medio global de la ayuda al desarrollo. Un primer paso útil en este sentido sería la implantación de procedimientos operacionales, con directrices sobre la estimación de los costos por tipo de actividad y por zona⁷. La misión reconoce que la estimación de presupuestos no siempre es una tarea fácil. No obstante, si una operación se finaliza con un costo menor que el presupuesto total esperado, no significa que el presupuesto inicial estuviera equivocado. Especialmente en el caso de las infraestructuras viarias, es defendible la existencia de márgenes presupuestarios, dado que existen variaciones de precio entre las regiones, los diferentes períodos, de unos contratistas a otros⁸ y, desde luego, en función del tipo de trabajo previsto. A menudo, cuando se producen déficit de financiación, se reajustan los presupuestos de los trabajos y puede ser

⁵ En algunos casos incluso cada dos semanas, lo que se considera excesivo.

⁶ Dependencia de asesoramiento logístico para el Cáucaso, carreteras en Liberia, carreteras en Mozambique y puerto de Djibouti.

⁷ De forma similar a las tasas existentes para fletes aéreos, transporte marítimo, derechos portuarios y manipulación.

⁸ Estatal o privado.



necesario sustituir las reparaciones de carreteras más completas previstas inicialmente por reparaciones puntuales o el relleno de socavones.

34. Si el PMA logra finalizar las operaciones previstas con menor financiación que la presupuestada, el Programa no debe simplemente restar los fondos obtenidos de la cantidad necesaria y definir la diferencia como un déficit, sino que los informes a los donantes deben explicar cómo se han reducido los objetivos con objeto de ajustarlos a los fondos disponibles.
35. Numerosos funcionarios entrevistados por el equipo de evaluación insistieron en la necesidad de establecer OE con objeto de obtener financiación suficiente para cubrir los costos de logística cuando los donantes no desean o no pueden contribuir a mayores costos de TTAM en operaciones de urgencia u operaciones prolongadas de socorro y recuperación. Las OE permiten que los donantes puedan apreciar el trabajo de logística y sus costos. Las restricciones que imponen las fuentes presupuestarias de algunos donantes y las diversas normas presupuestarias que deben cumplir, hacen que les resulte más fácil financiar OE que mayores costos de TTAM.
36. Sin embargo, el déficit continuado en la financiación de las OE parece indicar que en la práctica no todos los donantes están siguiendo los criterios que prefieren, según afirman, en términos de financiación. La evaluación independiente de las operaciones especiales por el OTL examinará este asunto en mayor profundidad.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

37. Muchas de las 24 operaciones especiales examinadas eran obras de infraestructura directamente relacionadas con la principal prioridad del PMA: suministrar alimentos puntualmente a los beneficiarios. La capacidad del personal del PMA sobre el terreno para identificar y enfrentarse a estrangulamientos logísticos ha contribuido en gran medida a la posición actual del PMA como organismo de las Naciones Unidas líder en aspectos de transporte y logística. Los éxitos del PMA han impulsado la transformación de los servicios logísticos —relacionados no sólo con el transporte de alimentos, sino también con otros aspectos de las operaciones humanitarias— en operaciones más generales que benefician a todos. Algunas OE se transformaron en verdaderos proyectos de desarrollo de infraestructuras o de suministro de servicios multimodales e interinstitucionales. Aunque las OE deben ser, esencialmente, de corto plazo y complementarias, algunas se han vinculado con actividades de desarrollo a más largo plazo.
38. Algunas OE constituyen un componente logístico previsible de una OU u OPSR y se puede, en consecuencia, argumentar que deben continuar formando parte de la operación de socorro básica y de su presupuesto. La planificación anticipada⁹ podría haber reducido el alcance de algunas OE. Particularmente en el caso de proyectos de obras de carreteras, los criterios para decidir la realización de las obras deben seguir siendo la necesidad y suficiencia de la obra y no sólo la oportunidad o utilidad de la misma.
39. Las OE surgieron por iniciativa de la OT, pero las normas y sistemas que rigen este tipo de operaciones se establecieron posteriormente, lo que explica varias de las deficiencias encontradas. La ausencia de procedimientos y directrices operacionales integrados es una importante carencia y su remedio debe ser prioritario. Recientemente, se han producido mejoras gracias a la introducción de algunos procedimientos normalizados como la

⁹ Por ejemplo, establecer depósitos de reserva de alimentos antes de la llegada de la estación de lluvias.



remisión de la propuesta al PRC y la creación de un formato normalizado de rendición de informes.

40. En ocasiones, se han sobreestimado los presupuestos de las operaciones. Otras veces, se han producido reducciones del alcance de las operaciones por falta de financiación completa, pero las operaciones se han ejecutado en cualquier caso con un alcance reducido y con menos medios, sin que la operación subyacente peligrara excesivamente. No siempre debe presentarse como déficit la diferencia entre el presupuesto inicial y los fondos recibidos, si se ha finalizado la parte principal del programa de obras presupuesto.

RECOMENDACIONES

41. Se debe estudiar la posibilidad de conservar únicamente los dos tipos de OE siguientes:
- **Operaciones de infraestructuras** para salvar grandes obstáculos logísticos que afectan a múltiples operaciones. Esta categoría abarcaría actividades relativas a grandes infraestructuras que van mucho más allá del componente logístico de una operación subyacente, que afectan a toda una región y a numerosas operaciones beneficiarias y que pueden considerarse proyectos independientes ya que su impacto continuará muchos años después de la finalización de la OE. Un ejemplo de este tipo de operaciones son las obras del puerto de Djibouti.
 - **Operaciones de coordinación entre organismos** (servicios de transporte aéreo de pasajeros, telecomunicaciones, gestión logística conjunta o servicios de coordinación). Esta categoría debe incluir la gestión conjunta por los diferentes servicios de operaciones de socorro complejas.
42. En determinados casos, en lugar de establecer una OE independiente, podrían incluirse en el plan y presupuesto necesidades logísticas especiales de menor entidad (otros costos operacionales directos [OCOD]) de la operación de socorro básica. Esta posibilidad debe estudiarse caso por caso.
43. Aunque existen algunas directrices (por ejemplo, las contenidas en el Manual de Diseño de los Programas), la misión de evaluación recomienda que se publique un conjunto completo de procedimientos y directrices operacionales. Estos procedimientos han de incluir, entre otros aspectos:
- una definición oficial más precisa de qué constituye o puede constituir una operación especial, incluidos los criterios que deberá cumplir una operación para clasificarse como OE;
 - parámetros de evaluación más precisos;
 - la identificación, definición y aplicación de indicadores de la ejecución, discriminando entre indicadores clave de la ejecución en la gestión de alto nivel e indicadores tácticos de la ejecución sobre el terreno;
 - directrices que incluyen definiciones de las necesidades, los cálculos de la eficacia en función de los costos o relación entre costos y beneficios y los cálculos presupuestarios;
 - formularios o plantillas para la redacción de propuestas, cálculo de presupuestos, cálculo de costos, rendición de informes provisionales, informes finales e informes financieros; y
 - directrices sobre seguimiento y evaluación sobre el terreno de las OE.



44. Debe planificarse la realización de actividades de capacitación en materia de aplicación de los procedimientos.
45. Se deben utilizar medios de comunicación modernos que permitan el uso de fotografías y mapas digitales. La creación de páginas Web de cada operación con abundantes ilustraciones¹⁰ y actualizadas periódicamente facilitaría la rendición de informes y mejoraría la presentación a los donantes, impulsando así un mayor interés de su parte y evitando la frialdad de los informes elaborados una vez finalizada la operación. Se podría vigilar el interés de los donantes registrando el número de accesos a la página Web.

¹⁰ Éstas podrían mostrar, por ejemplo, fotografías de un camino rural inmediatamente después de las inundaciones y del mismo punto tras la reconstrucción.



ANEXO

RELACIÓN DE DOCUMENTOS EXAMINADOS

- 5857 Angola: transporte aéreo de pasajeros
- 5970 Angola: transporte aéreo de artículos no alimentarios (clasificada como operación de infraestructura)
- 5887* Angola: remoción de minas
- 10027* Angola: operación polifacética relacionada con comunicaciones de voz y datos
- 6289* Bhután: reparaciones urgentes en puentes
- 6325* Burundi: operaciones aéreas
- 10029 República Popular Democrática de Corea: operación polifacética relacionada con la producción y logística local de alimentos compuestos
- 6191 Djibouti: reconstrucción y mejora del puerto
- 6243 Djibouti: reconstrucción de carreteras
- PA* Djibouti: provisión de transporte para la distribución de ayuda alimentaria
- 6178 Timor Oriental: operación polifacética relacionada con la logística
- 6247 Etiopía: aeronaves ligeras
- 6248 Etiopía: unidad de coordinación de la logística (clasificada como operación aérea)
- 6261 Etiopía y Somalia: reconstrucción urgente de la carretera del corredor de Berbera
- 6262 Eritrea: incremento de la capacidad logística
- 6320 Georgia: transporte aéreo de pasajeros en el Cáucaso — aeronaves ligeras regionales
- 10061 Guinea: transporte aéreo de pasajeros
- 10024 India: incremento de la capacidad logística tras el terremoto de Gujarat
- 6031 Italia: reservas y almacenes estratégicos del PMA — ACNUDH
- 6277 Kenya: reparaciones urgentes en carreteras y pasos fluviales
- 6282* Kenya: reconstrucción de la carretera de Garissa a Dadaab
- 6133 Kosovo: operación polifacética relacionada con el transporte
- 6004 Liberia: reconstrucción de carreteras y puentes
- 6238* Madagascar: logística en inundaciones
- 6237 Mozambique: operación polifacética relacionada con las inundaciones



- 6230 Mozambique: rescate aéreo
- 6071 Sierra Leona: apoyo con helicópteros
- 6229 Sierra Leona: apoyo logístico
- 5866 Somalia: servicio aéreo común
- 6036 Sudán meridional: ayuda de urgencia (clasificada como operación de infraestructura)
- 6219 Zambia: transporte aéreo de alimentos

* = Operación no operativa en el momento de la visita de la misión por falta de financiación.

PA = por asignar.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CAD	Costos de apoyo directo
COD	Costos operacionales directos
CPA	Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria
OCOD	Otros costos operacionales directos
OE	Operación especial
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OT	Dirección de Transporte y Logística
OTL	Servicio de Logística
OU	Operación de urgencia
PRC	Comité de Examen de Programas
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNHRD	Depósito de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA