

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 23-27 de febrero de 2004

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 5 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2004/5-A/1

27 enero 2004

ORIGINAL: INGLÉS

EXAMEN DE LOS PROCESOS OPERATIVOS: FINANCIACIÓN DE PROYECTOS EXPERIMENTALES

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 aprobación.

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

Jefe de Gabinete y Director de la Oficina del Director Ejecutivo (OED) y del Departamento de Administración:	Sr. M. Stayton	tel.: 066513-2002
--	----------------	-------------------

Administrador especial del proyecto de examen de los procesos operativos:	Sr. R. Wilcox	tel.: 066513-2399
---	---------------	-------------------

Administrador del proyecto de examen de los procesos operativos:	Sr. B. Busetto	tel.: 066513-2224
--	----------------	-------------------

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



RESUMEN

En marzo de 2003 la Secretaría puso en marcha un examen de los procesos operativos encaminado a mejorar la eficacia en el PMA con vistas a garantizar fundamentalmente el máximo aprovechamiento de los recursos para atender las necesidades del mayor número de beneficiarios posible. Las recomendaciones formuladas sobre la base del examen se ensayan actualmente sobre el terreno en una serie de proyectos experimentales, el primero de los cuales se inició a mediados de diciembre de 2003.

Una de las principales recomendaciones del examen de los procesos operativos es que se autorice la imputación de los gastos a contribuciones previstas y no a contribuciones confirmadas, como ocurre actualmente. Para ensayar la eficacia de este procedimiento, el PMA debe establecer un mecanismo temporal de financiación que tendrá vigencia hasta que en el tercer período de sesiones ordinario de 2004 de la Junta Ejecutiva se establezca un nuevo modelo de financiación.

La Secretaría remite el presente documento a la Junta Ejecutiva para su aprobación, tras las consultas oficiosas que se celebraron con los miembros el 23 de septiembre y el 20 de noviembre de 2003 y el 14 de enero de 2004 para presentar los resultados del examen de los procesos operativos e indicar la necesidad de que el PMA adoptara un nuevo modelo de financiación, teniendo en cuenta que ya han comenzado los ensayos experimentales del nuevo modelo operativo.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta:

- i) toma nota de que la obligación y el compromiso relativos a los cinco proyectos experimentales que se indican en el presente documento (WFP/EB.1/2004/5-A/1) entrarán en vigor cuando la Junta Ejecutiva apruebe el proyecto o cuando lo aprueben conjuntamente el Director Ejecutivo y el Director General de la FAO, en el ejercicio de las facultades en ellos delegadas; y
- ii) aprueba la utilización de la Reserva Operacional para financiar los proyectos experimentales sobre la base de las contribuciones previstas a título de excepción a su decisión relativa a la utilización de la Reserva Operacional que figura en el documento WFP/EB.A/97/4-D, y toma nota de la decisión del Director Ejecutivo de permitir una excepción al artículo 110.1 de la Reglamentación Financiera para que la Reserva Operacional se pueda utilizar con este fin.

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



INTRODUCCIÓN

1. En marzo de 2003 la Secretaría puso en marcha un examen de los procesos operativos a fin de mejorar la eficacia en el PMA. Los resultados presentados a los miembros en las consultas oficiosas celebradas el 23 de septiembre y el 20 de noviembre de 2003 y el 14 de enero de 2004 indican que el Programa debe adoptar un nuevo modelo de financiación.
2. De conformidad con las disposiciones vigentes, el PMA sólo compromete recursos cuando los donantes confirman las contribuciones. Como los calendarios de los donantes se ven determinados por sus propias necesidades, y como sus ciclos presupuestarios obedecen a un proceso independiente, en el sistema actual se registra un desfase temporal entre las necesidades alimentarias y las contribuciones, aun en el caso de que el volumen total de recursos disponibles destinados a un proyecto sea suficiente. La frecuente escasez de alimentos pone en peligro a los beneficiarios durante los proyectos y las contribuciones se acumulan al final de la ejecución, lo cual genera saldos en efectivo no utilizados y existencias de alimentos no entregadas.
3. El examen llegó a la conclusión de que, al suprimir la causa del desfase entre las necesidades alimentarias y los ciclos presupuestarios de los donantes mediante la imputación de los gastos a contribuciones previstas en lugar de confirmadas, la disponibilidad puntual de ayuda alimentaria aumentaría un 20%, con un riesgo financiero mínimo.
4. A la vez, el examen elaboró dos enfoques para seguir aumentando la eficacia de la asistencia alimentaria del PMA:
 - i) la presupuestación con arreglo a escenarios múltiples para evitar la sobrepresupuestación; y
 - ii) la facultad de gastar en el marco de una “consignación única”, con lo cual los directores en los países pueden corregir los desfases temporales entre la financiación que necesitan y las contribuciones confirmadas durante el ciclo de un proyecto; la Junta Ejecutiva aprobó este concepto en 2003 (WFP/EB.A/2003/6-A/1).
5. En el Anexo I se resumen, a efectos de información de la Junta, el análisis y las recomendaciones relacionados con el examen de los procesos operativos.
6. En consulta con los miembros, el PMA ha puesto en marcha o se propone poner en marcha cinco proyectos experimentales para ensayar sobre el terreno los enfoques recomendados por el examen de los procesos operativos. Para ensayar la efectividad de la imputación de los gastos a las contribuciones previstas en el marco de los proyectos experimentales, el Programa ha de establecer un mecanismo temporal de financiación; el mecanismo propuesto en el presente documento tendrá vigencia hasta que en el tercer período de sesiones ordinario de 2004 de la Junta Ejecutiva se establezca un nuevo modelo de financiación que lo sustituya.
7. En el examen de los procesos operativos se estimaron las necesidades de financiación del PMA, así como sus posibles déficit debidos a errores en las previsiones; las constataciones iniciales resultantes del primer proyecto experimental indican que la modificación de las modalidades de gastos con arreglo al enfoque de la consignación única reducirá las necesidades de financiación y los posibles déficit. En consecuencia, cuando los proyectos experimentales hayan generado suficientes datos se reajustará el modelo de financiación para dar cabida a las consecuencias de la modificación de las modalidades de gastos. La Secretaría propuso un enfoque provisional para financiar los proyectos experimentales antes de recomendar que en el tercer período de sesiones ordinario de 2004



de la Junta Ejecutiva se adopte una decisión definitiva que tenga en cuenta los datos de estos proyectos, pues las necesidades de financiación del PMA determinarán el carácter de los posibles mecanismos de financiación de los proyectos.

8. En el presente documento se examinan la necesidad y el alcance de la financiación de los proyectos experimentales, se describe el mecanismo propuesto en el contexto del marco reglamentario aplicable y se resume la aprobación que se solicita a la Junta.

LA NECESIDAD Y EL ALCANCE DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PROYECTOS EXPERIMENTALES EN EL MARCO DEL EXAMEN DE LOS PROCESOS OPERATIVOS

9. Hace falta contar con una fuente de financiación de los proyectos experimentales con antelación a la confirmación de las contribuciones. Durante la fase experimental, el PMA sólo facilitará los adelantos necesarios con cargo a ese fondo, sobre la base de las contribuciones previstas.
10. La Secretaría propone utilizar la Reserva Operacional como fuente de financiación de los proyectos experimentales, pues su finalidad, de conformidad con el artículo 10.5 del Reglamento Financiero, es “asegurar la continuidad de las operaciones en caso de falta transitoria de recursos”.

Cálculo de las necesidades de financiación

11. Los presupuestos estimados de los proyectos experimentales para 2004 son los siguientes:
 - Operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) en la República Democrática del Congo: 86 millones de dólares EE.UU.;
 - OPSR en la zona costera del África occidental: 74 millones de dólares EE.UU.;
 - Operación de urgencia (OU) en el Territorio Palestino: 16 millones de dólares EE.UU.;
 - OPSR en Indonesia: 19 millones de dólares EE.UU.; y
 - OPSR en Camboya: 9 millones de dólares EE.UU.
12. El presupuesto total aproximado para 2004 asciende a 204 millones de dólares EE.UU.
13. Es probable que las necesidades de financiación por adelantado correspondientes a todos los proyectos experimentales en 2004 oscilen entre los 14 y los 49 millones de dólares EE.UU., de conformidad con la estimación de las necesidades de financiación cifrada entre el 7% y el 24%, sobre la base de anteriores procesos operativos; con arreglo a los nuevos procesos, estas necesidades deberían ser inferiores. Éste es el monto de la Reserva Operacional que habría que apartar en el curso de la ejecución de los proyectos. Sólo se imputarían a la Reserva Operacional al término del proyecto los posibles déficit que se explican a continuación.

Cálculo de los posibles déficit

14. Se estima que todo déficit registrado al cierre de los proyectos experimentales a finales de 2004 será notablemente inferior a la suma adelantada.
15. La duración de los proyectos experimentales en la República Democrática del Congo, Camboya e Indonesia es de varios años. La financiación del primer año de estos proyectos



no supone prácticamente riesgo alguno, pues todo déficit registrado al final del año puede recuperarse en años subsiguientes. En el caso de los proyectos experimentales en la zona costera del África occidental y el Territorio Palestino, queda menos de un año; estimando las pérdidas de cada proyecto en un 7%, se obtiene un déficit estimado de aproximadamente 6 millones de dólares EE.UU.

EL MECANISMO DE FINANCIACIÓN PROPUESTO PARA LOS PROYECTOS EXPERIMENTALES

16. La Secretaría propone utilizar la Reserva Operacional para financiar por adelantado los proyectos experimentales. La Reserva Operacional aportaría los fondos a cargo de los cuales se comprometerían los anticipos comprendidos entre los 14 y los 49 millones de dólares EE.UU. con arreglo a lo señalado. El posible déficit de 6 millones de dólares podría reponerse de conformidad con los artículos del Reglamento Financiero por los que se rige la Reserva Operacional.
17. El marco reglamentario de esta propuesta consta del *Reglamento Financiero* del PMA, el documento de la Junta Ejecutiva titulado “Financiación y reposición de la Reserva Operacional” (WFP/EB.A/97/4-D) y la Reglamentación Financiera aplicable.
18. El artículo 8.1 del Reglamento Financiero autoriza al Director Ejecutivo a desembolsar recursos cuando se aprueba un proyecto.

Artículo 8.1 del Reglamento Financiero:

La aprobación de un programa en el país o un proyecto constituye una autorización al Director Ejecutivo a habilitar créditos, contraer obligaciones y desembolsar recursos para el programa en el país o proyecto, sujeta a la preparación y firma del acuerdo sobre el programa en el país o el proyecto.

19. Así pues, el *Reglamento Financiero* permite imputar los gastos a las contribuciones previstas de conformidad con lo propuesto por el examen de los procesos operativos. La propuesta actual consiste en permitir que se contraigan obligaciones y compromisos cuando se aprueben los proyectos, de conformidad con el artículo 8.1 del Reglamento Financiero. La posibilidad de utilizar la Reserva Operacional a estos efectos se establece en el artículo 10.5 del Reglamento Financiero.

Artículo 10.5 del Reglamento Financiero:

En el Fondo General se mantendrá una Reserva Operacional en la cuantía que oportunamente fije la Junta, previa recomendación del Director Ejecutivo tras examinar el asesoramiento de la CCAAP y el Comité de Finanzas. **La finalidad de esta reserva será asegurar la continuidad de las operaciones en caso de falta transitoria de recursos** (cursiva añadida). La Junta establecerá normas para el empleo de la Reserva Operacional.

20. La razón de ser de la financiación con cargo a las contribuciones previstas es prever la falta transitoria de recursos en la medida en que el PMA adelanta recursos que los donantes todavía no han confirmado. Con la financiación de las contribuciones previstas se evitan retrasos y perturbaciones en las operaciones en espera de que los donantes comuniquen su confirmación; financiando de este modo las contribuciones previstas se garantiza la continuidad de las operaciones, de conformidad con el artículo 10.5 del Reglamento



Financiero. Con arreglo al mecanismo descrito, los fondos se devolverían a la Reserva Operacional cuando se confirmaran las contribuciones, lo cual cumple los criterios establecidos en el artículo 10.6 del Reglamento Financiero.

Artículo 10.6 del Reglamento Financiero:

Los fondos retirados de la Reserva Operacional se repondrán, lo antes posible, con contribuciones aportadas en relación con los fines para los cuales se retiraron dichos fondos. Al finalizar cada ejercicio económico, el Director Ejecutivo determinará aquellas contribuciones que no son cobrables y contra las que se efectuaron gastos, y pedirá a la Junta que apruebe la reposición de la Reserva Operacional con la parte no asignada del Fondo General. Dichas peticiones se realizarán al presentar las cuentas bienales comprobadas.

21. Además del *Reglamento Financiero*, la Junta Ejecutiva ha establecido directrices para la utilización de la Reserva Operacional (WFP/EB.A/97/4-D) que son consonantes con la siguiente reglamentación financiera aplicable a la Reserva Operacional.

Financiación y reposición de la Reserva Operacional (WFP/EB.A/97/4-D)

1. En la actualidad, la cuantía máxima de la Reserva Operacional es de 57 millones de dólares EE.UU. En la medida en que no se haya alcanzado dicha cuantía, cualquier superávit de ingresos sobre gastos que esté a plena disposición del Programa se transferirá a la Reserva Operacional una vez aprobados los estados financieros bienales comprobados.
2. La Reserva Operacional se utilizará para:
 - i) financiar la ejecución de los proyectos aprobados en curso de ejecución y la continuación de otras operaciones multilaterales (incluidas operaciones multilaterales dirigidas) para los cuales se hayan anunciado promesas en firme, en espera de que se reciban las contribuciones prometidas;
 - ii) financiar el presupuesto administrativo y de apoyo a programas aprobado para el cual se hayan identificado promesas en firme u otras fuentes sólidas de ingresos; y
 - iii) efectuar anticipos reembolsables a otros fondos que establezca la Junta Ejecutiva para los cuales se hayan identificado promesas en firme u otras fuentes sólidas de ingresos, hasta un límite de 5 millones de dólares EE.UU. o un importe no superior al 10% de la Reserva Operacional, lo que represente el importe más bajo.

Artículo 110.1 de la Reglamentación Financiera

La Reserva Operacional se utilizará para:

- i) financiar la ejecución de los proyectos aprobados en curso de ejecución y la continuación de otras operaciones multilaterales (incluidas operaciones multilaterales dirigidas) para los cuales se hayan anunciado promesas en firme, en espera de que se reciban las contribuciones prometidas;
- ii) financiar el presupuesto administrativo y de apoyo a programas aprobado para el cual se hayan identificado promesas en firme u otras fuentes sólidas de ingresos; y
- iii) efectuar anticipos reembolsables a otros fondos que establezca la Junta Ejecutiva para los cuales se hayan identificado promesas en firme u otras fuentes sólidas de ingresos, hasta un límite de 5 millones de dólares EE.UU. o un importe no superior al 10% de la Reserva Operacional, lo que represente el importe más bajo.



La Reserva Operacional se repondrá tan pronto como se hayan recibido las contribuciones pertinentes. Cuando en un momento posterior las promesas en firme u otras fuentes sólidas de ingresos se determinen como no cobrables y se hayan efectuado gastos con cargo a éstas, el Director Ejecutivo pedirá a la Junta Ejecutiva que reponga la Reserva Operacional hasta la cuantía autorizada utilizando la parte desafectada del Fondo General. Las razones por las cuales se consideran no cobrables se explicarán y documentarán debidamente. Se solicitará la aprobación de la Junta al presentar las cuentas bienales comprobadas del ejercicio económico en cuestión. La reposición de la Reserva Operacional se hará efectiva al comenzar el ejercicio económico sucesivo.

22. Las directrices aprobadas por la Junta Ejecutiva y la Reglamentación Financiera aprobada ulteriormente por el Director Ejecutivo establecen que la Reserva Operacional ha de financiar proyectos para los cuales se hayan anunciado promesas en firme, en espera de que se reciban las contribuciones prometidas. La previsión de las contribuciones que serviría de base a la financiación de los proyectos experimentales es menos segura que las contribuciones anunciadas o confirmadas, que se mencionan en el artículo 110.1 de la Reglamentación Financiera.
23. Para utilizar la Reserva Operacional con fines de financiación de los proyectos experimentales, el Director Ejecutivo, ejerciendo su facultad de enmendar la Reglamentación Financiera, ha autorizado una excepción a ésta que durará lo mismo que los proyectos experimentales y se sustituirá por la decisión definitiva que adopte la Junta Ejecutiva en su tercer período de sesiones ordinario de 2004. Esta excepción autoriza a utilizar la Reserva Operacional para sufragar la financiación de las contribuciones previstas hasta el nivel actual de la propia Reserva. Habida cuenta de que la reglamentación obedece a las directrices aprobada por la Junta, se solicita a ésta que apruebe la excepción a la Reglamentación Financiera establecida por el Director Ejecutivo.

RESUMEN Y RECOMENDACIÓN

24. La utilización de la Reserva Operacional para sufragar la financiación de las contribuciones previstas durante los proyectos experimentales es una importante medida encaminada a la aplicación del examen de los procesos operativos.
25. El Director Ejecutivo recomienda que:
 - i) la Junta tome nota de que la obligación y el compromiso relativos a los cinco proyectos experimentales que se indican en el presente documento entrarán en vigor cuando la Junta Ejecutiva apruebe el proyecto o cuando lo aprueben conjuntamente el Director Ejecutivo y el Director General de la FAO en el ejercicio de las facultades en ellos delegadas; y
 - ii) la Junta apruebe la utilización de la Reserva Operacional para financiar los proyectos experimentales sobre la base de las contribuciones previstas a título de excepción a su decisión relativa a la utilización de la Reserva Operacional que figura en el documento WFP/EB.A/97/4-D y tome nota de la decisión del Director Ejecutivo de permitir una excepción al artículo 110.1 de la Reglamentación Financiera para que la Reserva Operacional se pueda utilizar con este fin.



ANEXO I

Examen de los procesos operativos

Nota informativa

1. El presente anexo al documento presentado a efectos de aprobación sobre la financiación de los proyectos experimentales tiene por objeto informar a los miembros acerca del examen de los procesos operativos, que sirve de base conceptual a estos proyectos. El examen de los procesos operativos es el mecanismo mediante el cual el PMA actualiza sus prácticas operativas y sus políticas con vistas a mejorar su capacidad de proporcionar más alimentos a los beneficiarios, en su debido momento.
2. El examen de los procesos operativos es un proyecto de 18 meses de duración. La presente nota informativa, en la que se resume la labor realizada hasta la fecha, se divide en ocho secciones:
 - i) Contexto y motivo de la puesta en marcha del examen de los procesos operativos
 - ii) Objetivos
 - iii) Principales resultados hasta la fecha
 - iv) Marco del nuevo modelo operacional
 - v) Proyectos experimentales: objetivos, resultados hasta la fecha y próximas actividades
 - vi) Expectativas de los donantes
 - vii) Cuestiones reglamentarias y normativas
 - viii) Próximas actividades
3. En el Anexo II figura una explicación de la gestión del riesgo en el contexto financiero.

SECCIÓN I: CONTEXTO Y MOTIVOS DE LA PUESTA EN MARCHA DEL EXAMEN DE LOS PROCESOS OPERATIVOS

4. La iniciativa de examen de los procesos operativos tiene un doble objetivo:
 - mejorar los procesos operativos para garantizar la plena utilización de las contribuciones; y
 - asegurar que los recursos se pongan a disposición de los beneficiarios cuando se necesiten.
5. Estos dos objetivos responden a la rápida evolución que el Programa ha experimentado en los últimos años. El considerable aumento de las operaciones (de 1.400 millones de dólares EE.UU. en 1996 a más de 4.000 millones de dólares EE.UU. en 2003), el carácter cada vez más dirigido de las contribuciones, la introducción de un sistema de gestión de la información (WINGS) y, lo más importante, la disminución de la importancia atribuida al desarrollo en beneficio de las operaciones de urgencia y de socorro, han cambiado el modo de trabajar del PMA. En las operaciones de urgencia, la entrega puntual de la ayuda alimentaria es de vital importancia.



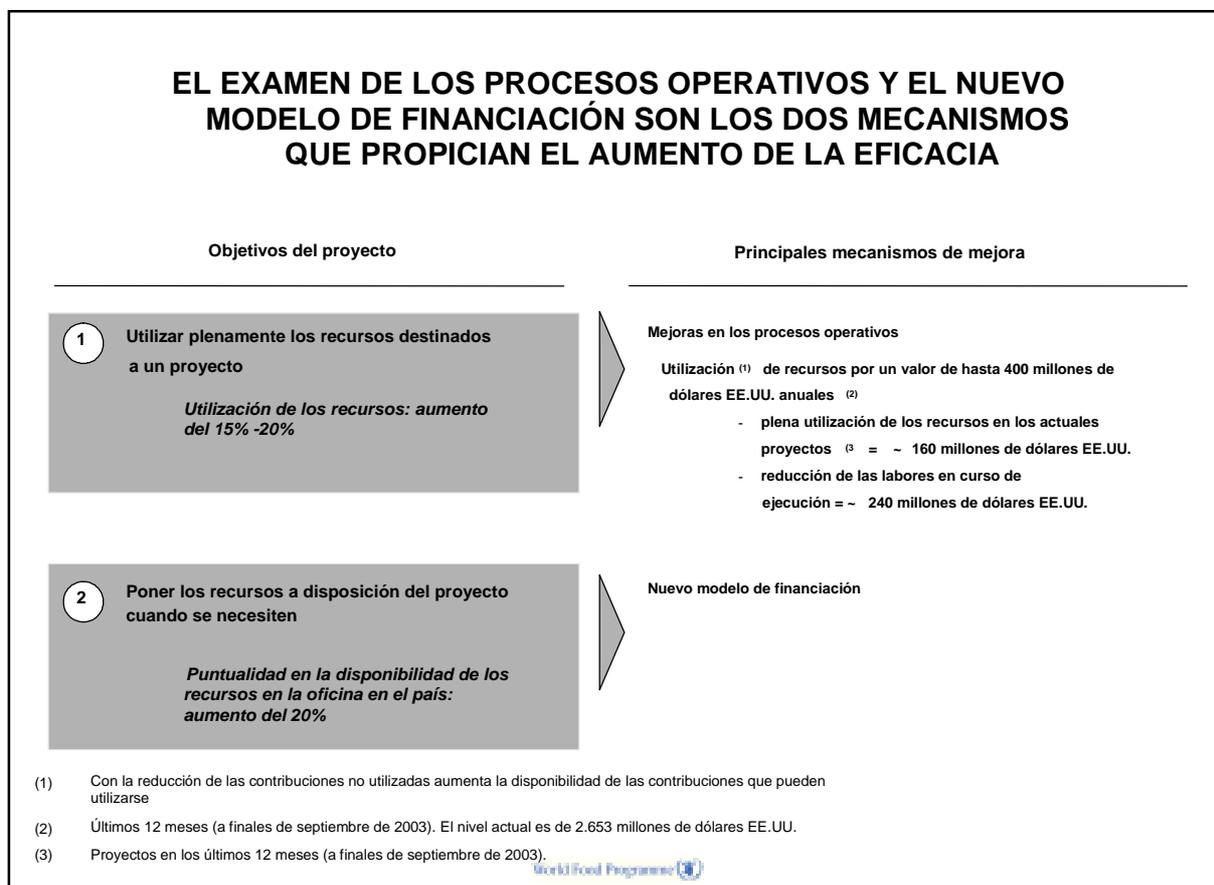
6. Estos cambios también plantean para el PMA otros desafíos, como por ejemplo:
 - el aumento de la transparencia y la disciplina presupuestaria;
 - la mejora de la calidad y la puntualidad de la rendición de informes sobre los gastos de los proyectos;
 - la mejora de la capacidad de tramitación de las contribuciones; y
 - la eliminación de los saldos no utilizados.
7. Tal como lo hicieron notar los miembros de la Junta Ejecutiva durante los debates sobre el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo sostenidos en el primer período de sesiones ordinario de febrero de 2003, el Programa todavía no se ha adaptado por completo a estos cambios. El aumento de los saldos de contribuciones y el desfase temporal entre el momento en que surgen las necesidades alimentarias de los beneficiarios y el momento en que se dispone de la ayuda alimentaria en el país son señales de que el PMA aún no se ha adaptado del todo a su nuevo entorno. Ahora, para superar estos problemas, el Programa puede recurrir a su nueva tecnología de la información.
8. En respuesta a estas cuestiones y oportunidades, la Secretaría presentó el examen de los procesos operativos en el período de sesiones de la Junta Ejecutiva de febrero de 2003. Posteriormente celebró una serie de consultas oficiosas con la Junta, en septiembre y noviembre de 2003 y en enero de 2004, y con los principales donantes, tanto en Roma como en las capitales de sus respectivos países.

SECCIÓN II: OBJETIVOS

9. El examen de los procesos operativos se puso en marcha con dos objetivos principales:
 - mejorar los procesos operativos para garantizar la plena utilización de las contribuciones; el proyecto ha identificado medidas que, de aplicarse íntegramente, aumentarían en un 15%-20% la utilización de las contribuciones; y
 - asegurar que los recursos se pongan a disposición de los beneficiarios cuando se necesiten; el proyecto ha diseñado un nuevo modelo de financiación que, de aplicarse íntegramente, aumentaría en un 20% la puntualidad con la que se dispondría de los recursos en los países beneficiarios.
10. En la Figura 1 se representa el modo en que estos dos objetivos servirán para propiciar la mejora.



Figura 1: Manera en que los objetivos del examen de los procesos operativos propician la mejora



11. Es importante entender los dos tipos de mejora de la eficacia que introduce el examen de los procesos operativos. Existen dos mecanismos para propiciar esta mejora (mejoras en los procesos y el modelo de financiación) y dos tipos de mejora (aumento del valor de los fondos procedentes de las contribuciones y aumento de la puntualidad en la disponibilidad de los recursos). El aumento del valor de las contribuciones supone que las distintas contribuciones sirven ahora para ayudar a más beneficiarios: con la misma suma se alimenta a más personas, pues no se acumulan saldos no utilizados. El aumento de la puntualidad en la disponibilidad de los recursos supone que se dispone de los alimentos en el país en el momento en que se necesitan. Las mejoras de los procesos operativos han tenido cierta repercusión; el nuevo modelo de financiación puede terminar de cerrar la brecha entre los niveles de dotación de recursos y su disponibilidad puntual.

12. El equipo de examen de los procesos operativos ha dedicado gran parte de su trabajo al análisis de los distintos componentes que, combinados, darían lugar a un plan coherente de mejora de los procesos operativos y ha determinado necesidades de importancia vital dignas de atención para sentar las bases de esa mejora:

- mayor flexibilidad;
- mejoras en la planificación y la ejecución; y
- descentralización de las facultades y las responsabilidades.



13. **Mayor flexibilidad — planificación de circunstancias imprevisibles.** El PMA ha de hallar la manera de adaptar sus prácticas a un entorno externo imprevisible y en constante evolución que está constituido por los donantes, los beneficiarios, las nuevas situaciones de urgencia, los gobiernos nacionales, los mercados internacionales, la distribución y los factores políticos. Junto con este marco externo, el Programa debe tener en cuenta los siguientes factores internos: la gestión basada en los resultados, la descentralización, la presupuestación de base cero, el plan estratégico en materia de recursos humanos, la capacitación de los directores en los países y la mejora de la gestión financiera.
14. **Mejoras en la planificación y la ejecución – reducción del tiempo que media entre la puesta en marcha y la ultimación.** La velocidad a la que el PMA opera depende de complejas circunstancias interdependientes como las previsiones, la integración entre la aprobación del proyecto y su financiación, la oferta crediticia, la gestión de los recursos y la subcontratación.
15. **Mayor descentralización de las facultades y las responsabilidades – mayor claridad en la rendición de cuentas.** El éxito operacional depende en gran medida de lo siguiente: i) claridad en la delegación y demarcación de las facultades; y ii) responsabilidad en relación con la adopción de decisiones, siempre que la actuación de las personas a las que se encomienden esa facultad y esa responsabilidad sea objeto de seguimiento periódico para garantizar el cumplimiento de las expectativas del PMA. El Programa ha de poner la gestión de los programas en manos de los directores en los países.

SECCIÓN III: PRINCIPALES RESULTADOS HASTA LA FECHA

16. En el examen de los procesos operativos se ha establecido que la reducción y eliminación de los saldos representa una de las prioridades que pueden cumplirse a corto plazo. Para los proyectos se ha creado un grupo de trabajo encargado de examinar estos saldos no utilizados. El resultado de sus tareas figura en el Cuadro 1.



CUADRO 1: ANÁLISIS FINANCIERO COMPARATIVO DEL PMA AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2003 (EN MILLONES DE DÓLARES EE.UU.)

	31/12/2001	31/12/2002	31/03/2003	30/06/2003	30/09/2003	30/11/2003
Saldos de caja						
Efectivo operacional	359,5	500,9	535,5	483,2	463,0	482,6
Fondos mantenidos en fideicomiso a escala local	57,3	47,4	41,7	45,2	53,4	54,0
Reservas y otras cuentas	402,8	467,1	411,5	512,0	385,8	431,0
Efectivo total	819,6	1 015,4	988,7	1 040,4	902,2	967,6
Coficiente de liquidez						
Ingresos anualizados	1 650,8	2 007,7	3 684,0	4 052,0	3 475,1	3 057,8
Efectivo operacional	359,5	500,9	535,5	483,2	463,0	482,6
Efectivo operacional como porcentaje de los ingresos	22	25	15	12	13	16
Efectivo operacional mensual	2,61	2,99	1,74	1,43	1,60	1,89
Promedio de los ingresos anualizados mensuales	137,57	167,31	307,00	337,67	289,59	254,82

17. El análisis financiero del capital de explotación entre el 31 de diciembre de 2001 y el 30 de noviembre de 2003 indica que durante este período los ingresos del PMA se doblaron, si bien el efectivo operacional como porcentaje de los ingresos quedó reducido en casi un 50%.
18. La reducción del efectivo operacional se debe, al menos en parte, a una serie de iniciativas coordinadas:
19. **Mejora de los procedimientos de cierre de los proyectos.** El cierre de los proyectos repercute directamente en los saldos de las contribuciones, debido a que los saldos finales pueden determinarse sólo después de haber cerrado la contabilidad del proyecto. Por consiguiente, el cierre de un proyecto en el plazo establecido ha pasado a ser una prioridad para una gestión más eficaz y eficiente de la ayuda alimentaria.
20. En julio de 2002, el PMA realizó su primera operación de gran envergadura para cerrar los proyectos en los plazos establecidos, y desde entonces ha completado cuatro ejercicios generales que dieron lugar al cierre operacional de 584 proyectos.
21. Como consecuencia de ello, el Programa ha mejorado considerablemente sus procedimientos de cierre y ha aumentado el número de proyectos que se cierran más rápidamente. La diferencia entre el cierre operacional y el financiero es de cuatro meses, y se necesitan de tres a cinco meses más para presentar a los donantes los informes normalizados de los proyectos, que constituyen la base para que los donantes adopten decisiones con respecto al reembolso o la reasignación de los fondos.
22. Se han preparado para las oficinas sobre el terreno directrices pormenorizadas sobre el cierre de los proyectos y la transferencia de los recursos en las que se destacan las medidas preventivas que han de aplicarse a fin de evitar la acumulación de grandes excedentes de saldos de efectivo en los proyectos individuales. Las directrices ya forman parte de las actividades cotidianas.



Además de la aceleración del cierre de los proyectos, la mayoría de los saldos de las contribuciones relacionadas con los proyectos cerrados (90 millones de dólares EE.UU.) se ha reasignado o reembolsado en el período comprendido entre junio y noviembre de 2003. Actualmente se está ultimando la elaboración de los datos que cubren hasta el final de 2003, pero el objetivo ha sido reasignar o reembolsar todos los ahorros de los proyectos terminados antes de 2003 y reducir el número de proyectos abiertos financieramente a menos de 200 (frente a los 600, aproximadamente, de hace dos años).

23. **Mejora del seguimiento “en tiempo real” de los presupuestos de los proyectos e identificación de los ahorros realizados.** Los presupuestos de los proyectos se basan en previsiones de las necesidades futuras. Sin embargo, las circunstancias pueden cambiar rápidamente y hacer que las previsiones iniciales pierdan actualidad. Por ejemplo, es posible que se consigan corredores de transporte más baratos de lo previsto o que las compras se realicen en el lugar y no a escala internacional. En estos casos, los gastos registrados serán necesariamente inferiores a los presupuestados, con lo cual el proyecto terminará por generar “ahorros” (actualmente consignados con el nombre de “superávit” al término del proyecto).
24. Por consiguiente, es imprescindible que *durante la vida útil* de los proyectos las oficinas en los países realicen constantemente el seguimiento de los ingresos y gastos previstos en cada uno de ellos con miras a identificar los posibles ahorros y a poder reasignarlos a los beneficiarios; cuando los ahorros se identifican *al final de un proyecto*, a menudo es demasiado tarde para reasignarlos.
25. Hoy en día, los sistemas WINGS y COMPAS (el sistema de seguimiento de productos del PMA) permiten que las oficinas en los países introduzcan esta mejora en el seguimiento de los presupuestos y realicen un análisis “en tiempo real” de las variaciones de las necesidades operacionales. Actualmente, un número creciente de oficinas en los países efectúa un seguimiento más riguroso de sus presupuestos operacionales con miras a identificar posibles ahorros. Los nuevos instrumentos de rendición de informes elaborados en el marco de WINGS y COMPAS se están implantando en las oficinas en los países para ayudarlas a mejorar el seguimiento de los presupuestos, y se han establecido políticas y procedimientos mejorados para acelerar la reasignación de los fondos.

Cabe mencionar que en noviembre de 2003 las oficinas en los países ya habían identificado 42 millones de dólares EE.UU. para posibles reasignaciones. El objetivo actual es instituir revisiones trimestrales de todos los presupuestos operacionales para identificar hasta 10 millones de dólares de ahorros por trimestre durante todo 2004. Sin embargo, la aplicación de un nuevo modelo operativo (véase más adelante) tiene por finalidad evitar en primer lugar la acumulación de saldos.

26. **Poner los recursos a disposición de las oficinas en los países con mayor rapidez.** En consonancia con la iniciativa de descentralización del PMA, ahora las oficinas en los países tienen acceso con mayor rapidez a la parte de las contribuciones programadas para sus proyectos destinada a los costos de apoyo. En rigor, esto significa que una oficina en el país puede administrar todos los costos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM), costos de apoyo directo (CAD) y otros costos operacionales directos (OCOD) relacionados con esa contribución, inmediatamente después de que se haya programado la contribución.
27. Si los directores en los países tienen un mayor control administrativo de sus recursos, podrán utilizar tales recursos de manera más eficaz.



Esta medida ha mejorado de manera directa la capacidad de tramitación de las contribuciones y ha garantizado que ahora, por término medio, las oficinas en los países puedan disponer de sus recursos en efectivo dos meses antes. Esto ha dado lugar a una transferencia extraordinaria de más de 200 millones de dólares EE.UU. a las oficinas en los países.

28. **Descentralización de la gestión de los costos de TTAM.** La gestión de los costos de TTAM —el componente en efectivo de las contribuciones que representa el porcentaje mayor de los saldos no utilizados— se está transfiriendo progresivamente de la Sede a las oficinas sobre el terreno. La Dirección de Transporte y Logística está elaborando instrumentos de gestión de la información e impartiendo capacitación para garantizar que las oficinas en los países y las oficinas regionales estén en condiciones de hacer frente a este cambio.
29. El control real de la gestión sobre el terreno debería ser un buen incentivo para que los administradores utilicen estos recursos con mayor rapidez. En la Sede la atención se desplaza hacia funciones que son fundamentalmente de prestación de servicios —por ejemplo, aprobación de los presupuestos de TTAM y análisis global de los costos de TTAM— para asegurar la coherencia y reducir los presupuestos demasiado elevados.
30. Entretanto, el equipo de examen de los procesos operativos ha establecido una serie de objetivos viables que constituyen 12 elementos básicos de las mejoras operativas; cuatro son fundamentales para implantar un nuevo modelo de financiación (véase la Figura 2).

Figura 2: Iniciativas prioritarias en el marco del examen de los procesos operativos

INICIATIVAS PRIORITARIAS PARA MEJORAR LOS PROCESOS OPERATIVOS ¹	
<p>1 Identificación con los proyectos (gestión de la tramitación de los alimentos y el efectivo)</p> <p>2 Mejora del establecimiento, el seguimiento y la revisión del presupuesto operacional</p> <p>3 Gestión del riesgo</p> <p>4 Reducción de los plazos correspondientes a los procesos operativos y aumento de la capacidad de tramitación</p> <p>5 Dotación de personal más selectiva y flexible</p> <p>6 Capacitación <i>ad hoc</i></p>	<p>7 Mejora de la planificación de los proyectos</p> <p>8 Actualización de los sistemas de información</p> <p>9 Mejora de la evaluación de las necesidades</p> <p>1 Establecimiento de procesos y procedimientos de cierre de los proyectos</p> <p>11 Definición de un sistema de reasignación de las donaciones</p> <p>12 Definición de políticas de cancelación en libros</p>
Elementos básicos fundamentales para implantar el modelo de financiación	
¹ En lo que respecta a modificaciones de organización, repercusión en las partes interesadas, etc. Los costos de ejecución no se consideran criterios primordiales.	
Fuente: Análisis del Boston Consulting Group.	
	

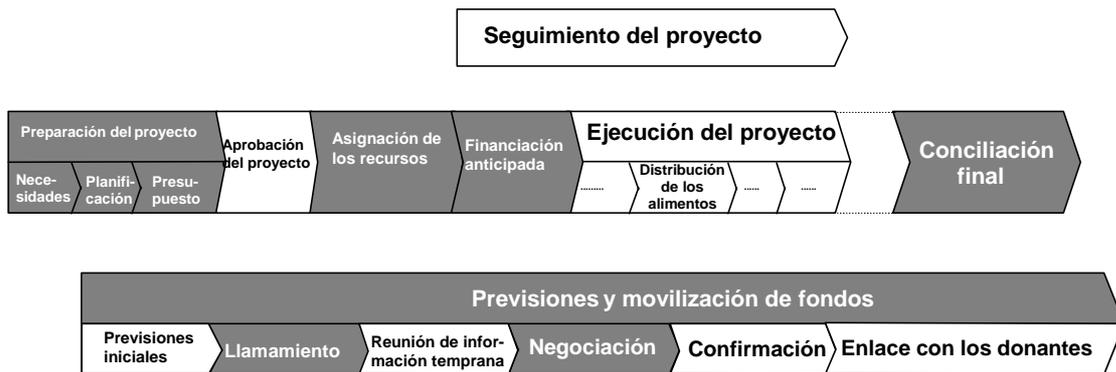


SECCIÓN IV: MARCO DEL NUEVO MODELO OPERACIONAL

31. Como se observó en las consultas, la Secretaría se ha centrado en los aspectos que encierran más posibilidades de dar lugar a las mejoras de la eficacia más notables (medidas por la entrega de más ayuda alimentaria en el momento oportuno y por un mejor aprovechamiento de los recursos dirigidos a los proyectos). El enfoque básico consiste en habilitar a las oficinas en los países dotándolas de instrumentos que les permitan el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.
32. Para ello son necesarias mejoras en varias esferas fundamentales como la preparación de los proyectos, la movilización de fondos, la asignación de recursos de los proyectos, la financiación de las operaciones y la conciliación de los gastos de los proyectos. El siguiente gráfico, en el cual sólo se constatan las modificaciones principales, está centrado en los procesos que atañen de forma más directa a los donantes.
33. El equipo de examen de los procesos operativos se encarga actualmente de ejecutar proyectos experimentales en los que se ensayarán y ajustarán con precisión las distintas modificaciones de los procesos que se produzcan. Aunque la presente sección es fiel reflejo de las opiniones de la Secretaría en el momento en que se ponen en marcha los proyectos experimentales, puede que en los próximos meses sea necesario realizar ajustes, que ya deben preverse.
34. En todo el texto se hace referencia a los gráficos ilustrativos que sirven para describir las distintas cuestiones. Inmediatamente después de la correspondiente cuestión figuran cuadros en los que se compara el nuevo modelo con los actuales procedimientos y se describen las ventajas del nuevo modelo para el PMA.

Gráfico 1

CUADRO GENERAL DE LOS PRINCIPALES PROCESOS DE LOS PROYECTOS DEL PMA



■ Procesos abarcados por el presente documento



Preparación del proyecto

⇒ *Evaluación de las necesidades*

35. No está previsto que el actual proceso de evaluación de las necesidades sufra modificaciones importantes como consecuencia del examen de los procesos operativos. En general, la única modificación apreciable será la preparación mensual de un perfil pormenorizado de las necesidades de ayuda alimentaria, en lugar de la evaluación de las necesidades generales correspondientes a la totalidad de un proyecto. La evaluación mensual de las necesidades es un elemento fundamental de los planes y presupuestos de los proyectos.

⇒ *Plan y presupuesto operacionales*

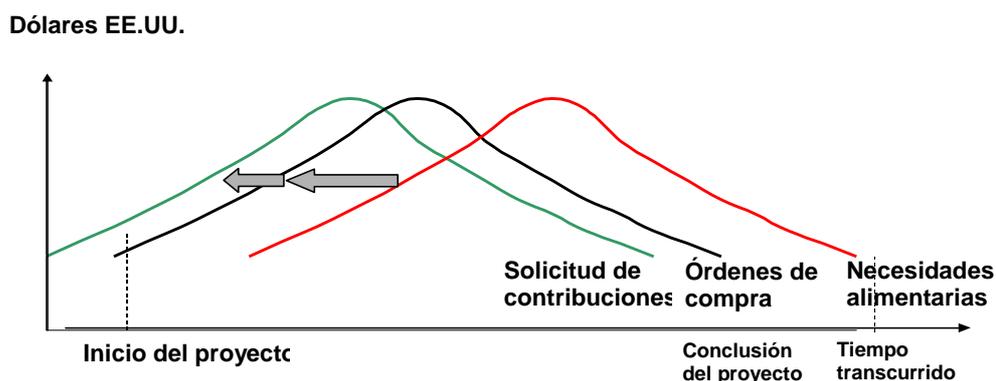
36. En la etapa de planificación del proyecto, el examen de los procesos operativos incorpora dos modificaciones destacadas:

- En primer lugar, el plan y el presupuesto del proyecto se prepararán mensualmente para que las oficinas en los países planifiquen de forma retrospectiva a partir de una fecha estimada de entrega de los alimentos (calculada sobre la base de las evaluaciones mensuales de las necesidades). Esta planificación retrospectiva permite calcular los plazos en el plano logístico y determinar con claridad el momento en que deben emitirse las órdenes de compra (Gráfico 2).

Gráfico 2

**PARA ENTREGAR LOS ALIMENTOS EN EL MOMENTO OPORTUNO
ES NECESARIO QUE LAS CONTRIBUCIONES SE RECIBAN ANTES**

Ejemplo ilustrativo de proyectos actuales



37. De conformidad con el procedimiento actual, los directores de los proyectos se limitan a preparar un plan y un presupuesto para la totalidad del proyecto, sin precisar cuándo habrá que disponer de dinero en efectivo durante la vida útil del proyecto.



PREPARACIÓN DEL PROYECTO: PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

<p>Modelo nuevo</p> <p>Los planes y presupuestos de los proyectos se prepararán cada mes para facilitar el cálculo de los correspondientes plazos necesarios y determinar los momentos adecuados para emitir las órdenes de compra.</p>	<p>Procedimientos actuales</p> <p>Los planes y presupuestos de los proyectos se preparan una sola vez para la totalidad de la vida útil del proyecto, sin que sea posible determinar de forma sistemática el momento concreto en que serán necesarias las contribuciones.</p>
<p>Ventajas del modelo nuevo</p> <ul style="list-style-type: none"> – Seguimiento regular y, cuando procede, ajustes. – Se facilita el paso de una fase del proyecto a la siguiente. – Se facilita un registro más sistemático de los compromisos en el sistema financiero del PMA. 	

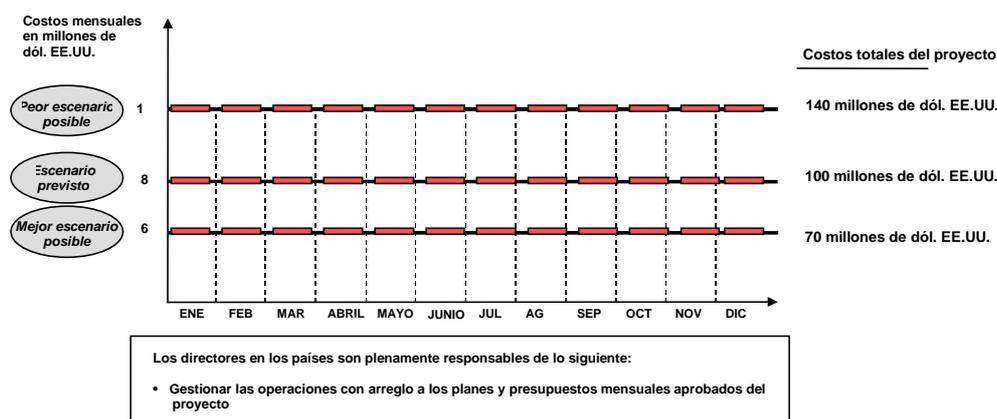
- En segundo lugar, los directores en los países prepararán los planes de los proyectos y sus correspondientes presupuestos sobre la base de distintos escenarios operacionales e indicarán detalladamente los costos mensuales correspondientes a los proyectos en el marco de cada escenario (*enfoque de escenarios múltiples*). Sobre la base del escenario previsto, un director en un país puede identificar posibles hechos u otros parámetros cuantificables que determinarían la transición de un escenario previsto a otro, que puede ser el más caro (el “peor escenario posible”) o el menos caro (el “mejor escenario posible”). Para un determinado perfil de ayuda alimentaria, las modificaciones en los costos suponen fundamentalmente aumentos o descensos de los costos en concepto de transporte o de distribución (Gráfico 3).



Gráfico 3

LA PRESUPUESTACIÓN EN FUNCIÓN DE ESCENARIOS MÚLTIPLES HA DE ABARCAR LA MAYORÍA DE LAS VARIACIONES DE LOS COSTOS

Cada mes el proyecto se registrará por uno de los tres escenarios aprobados



World Food Programme

38. Este enfoque de escenarios múltiples es fundamental, pues el actual enfoque, centrado en una sola tasa fija para la totalidad del proyecto, dificulta mucho los ajustes a las modificaciones operacionales (los cuales sólo son posibles mediante revisiones del presupuesto que resultan complicadas y exigen mucho tiempo) y da lugar a presupuestos demasiado elevados, que son una de las principales causas de los saldos no utilizados.

PREPARACIÓN DEL PROYECTO: ESCENARIOS MÚLTIPLES FRENTE A UN ÚNICO ESCENARIO

Modelo nuevo

Los directores en los países prepararán los planes de los proyectos y sus correspondientes presupuestos sobre la base de **distintos escenarios posibles** (indicando los costos mensuales estimados para cada escenario) e identificarán **parámetros que determinarían la transición de un escenario a otro** en el marco de operaciones concretas.

Procedimientos actuales

Los proyectos se basan en **una sola tasa fija para la totalidad de la vida útil de un proyecto**, lo cual puede dar lugar a presupuestos demasiado elevados y generar saldos no utilizados.

Ventajas del modelo nuevo

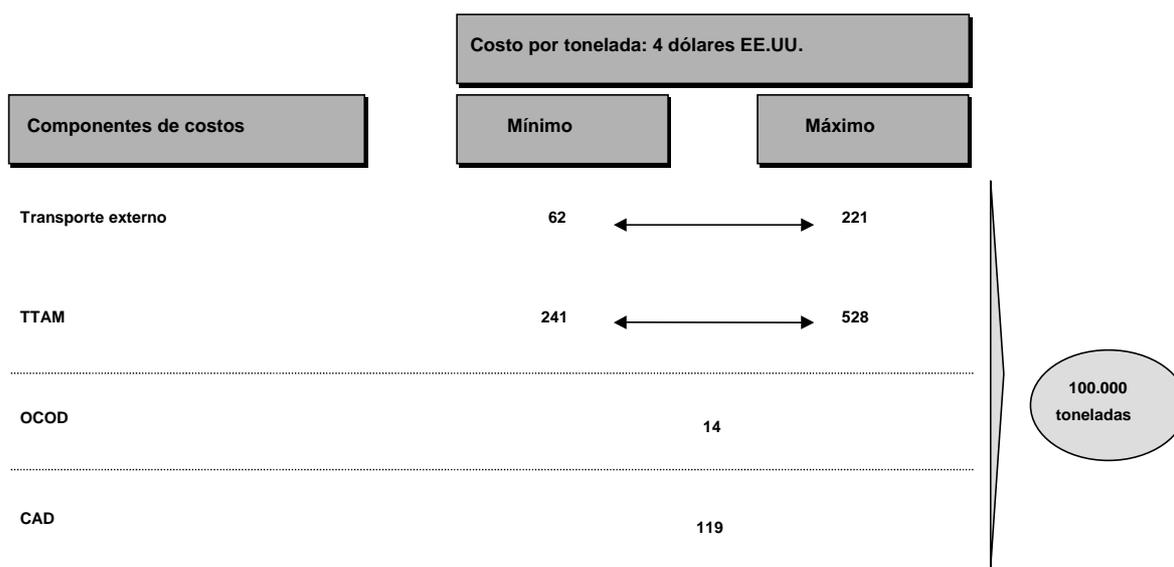
- Ajuste de las necesidades y los gastos durante la vida útil del proyecto.
- Mayor flexibilidad en el plano operacional.
- Con la identificación de los "parámetros" aumentará el grado de respuesta de los proyectos a la situación efectiva sobre el terreno, en cualquier momento de la vida útil del proyecto.



39. El actual modelo limita también la flexibilidad en el sentido de que de entrada se comunican las tasas exactas de los distintos componentes de costos del proyecto (transporte externo, TTAM, OCOD, CAD, etc.) a los donantes, que de ese modo saben con precisión el uso que se va a hacer de su contribución. Esta menor flexibilidad es otra de las causas de los saldos no utilizados y de la escasa eficacia de la ayuda que se proporciona a los beneficiarios.
40. Como en el marco del nuevo modelo los escenarios repercuten en los componentes de costos del proyecto, la adopción del enfoque de escenarios múltiples supone que el PMA no podrá informar por adelantado a los donantes de las tasas exactas de estos componentes de costos. En cambio, se definirán de entrada escalas correspondientes a cada uno de estos componentes, y la tasa definitiva, que se calculará al final del proyecto, estará comprendida en estas escalas (Gráfico 4).

Gráfico 4

LAS ESCALAS DE LAS CATEGORÍAS DE COSTOS SUSTITUYEN A LAS TASAS FIJAS PARA CADA PROYECTO



PREPARACIÓN DE PROYECTOS: ESCALAS DE COSTOS FRENTE A TASAS FIJAS

Modelo nuevo

Las **escalas correspondientes a las tasas** de los componentes del proyecto (como, por ejemplo, TTAM, OCOD o CAD) se definirán **por adelantado**, pero los donantes sólo recibirán las cifras de las **tasas efectivas al término del proyecto** (entendiéndose que estarán comprendidas en las

Procedimientos actuales

Las **tasas exactas** de los distintos componentes del proyecto se comunican **por adelantado** a los donantes, lo cual no deja margen de flexibilidad durante la vida útil del proyecto, puede generar saldos no utilizados y da lugar a deficiencias en la



escalas antes aprobadas).

entrega de la ayuda alimentaria a los beneficiarios seleccionados.

Ventajas del nuevo modelo

- Flexibilidad en el desembolso de los componentes de costos del proyecto durante su vida útil.
- Desvinculación de las limitaciones derivadas de trabajar con tasas establecidas de antemano que pueden sufrir cambios; en el peor de los casos, esas limitaciones pueden suponer incluso la renuncia al objetivo de atender las necesidades de los beneficiarios.
- El PMA estará en situación de reducir los costos efectivos en situaciones en que las tasas de los componentes disminuyen o de transferir los posibles “ahorros” de un componente a otro.

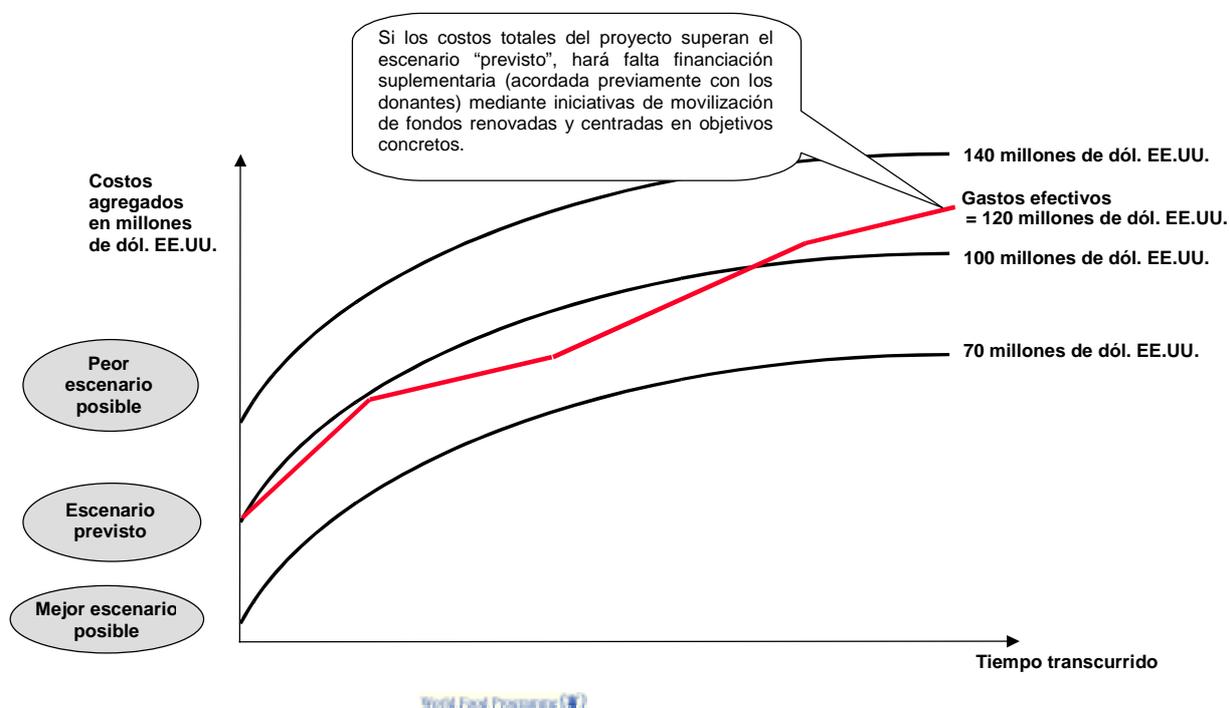
Movilización de fondos

41. Al igual que el antiguo, el nuevo modelo dispone que el PMA prepare un llamamiento inicial sobre la base del escenario previsto para el proyecto (por ejemplo, el valor global de un proyecto es de 100 millones de dólares EE.UU.). La principal diferencia con respecto a los actuales procedimientos es que en este llamamiento inicial el PMA precisará que las necesidades pueden aumentar si las condiciones se deterioran hasta situarse en el “peor escenario posible” (es decir, hasta un máximo de 140 millones de dólares EE.UU.).
42. En vista de que con el modelo actual no hace falta proceder de este modo, hoy en día el PMA no prepara sistemáticamente previsiones de las donaciones en relación con cada proyecto. Con el nuevo modelo habrá que formular previsiones precisas y puntuales de las contribuciones correspondientes a cada proyecto, al igual que deberá prepararse un informe mensual sobre las donaciones que incluya las donaciones confirmadas y las previstas (e indique las ulteriores divisiones entre productos en especie y contribuciones en efectivo) y cualquier otro dato disponible. Los donantes cumplirán importantes funciones en este proceso revelando antes sus contribuciones previstas.
43. Si en el curso de un proyecto empeoran las condiciones y se estima que los costos agregados totales del proyecto (los costos efectivos más los costos previstos hasta el final del proyecto) superarán lo previsto, el PMA tendrá que intensificar sus iniciativas de movilización de fondos destinados a este proyecto mediante la adopción de un enfoque dinámico (Gráfico 5).



Gráfico 5

HA DE SOLICITARSE FINANCIACIÓN SUPLEMENTARIA CUANDO SE ESTIMA QUE LOS COSTOS AGREGADOS TOTALES SUPERAN EL ESCENARIO PREVISTO



44. Este nuevo enfoque será decisivo para garantizar el éxito del modelo de escenarios múltiples.

MOVILIZACIÓN DE FONDOS: LLAMAMIENTOS

Modelo nuevo	Procedimientos actuales
En sus llamamientos de contribución, el Departamento de Movilización de Fondos y Comunicaciones (FCD) precisará a los donantes que el escenario previsto en un principio puede variar de forma negativa en el curso de la vida útil del proyecto.	Los llamamientos de contribución no se preparan sistemáticamente sobre la base de previsiones de las donaciones en relación con cada proyecto.
Habrá que formular previsiones precisas y puntuales de las contribuciones destinadas a cada proyecto concreto.	No existen procedimientos de este tipo.
El FCD preparará informes mensuales sobre las donaciones que, entre otras cosas, comprenderán datos relativos a las donaciones confirmadas y previstas (indicando si son contribuciones en efectivo o de productos en especie).	No existen procedimientos de este tipo.
En el caso de los proyectos que se vean obligados a asumir un escenario más negativo en el curso de su ejecución, FCD intensificará las iniciativas de	No existen procedimientos de intensificación sistemática de las iniciativas de movilización de



movilización de fondos del PMA adoptando un enfoque dinámico y centrado en objetivos concretos.	fondos destinadas a proyectos ya aprobados.
Ventajas del modelo nuevo <ul style="list-style-type: none">– Los directores en los países pueden planificar las actividades operacionales, así como los esfuerzos de movilización de fondos a escala local, sobre la base de previsiones de las contribuciones.– Con las previsiones de las contribuciones será posible aportar financiación anticipada destinada a los recursos del proyecto.	

Asignación de recursos

45. Cuando se aprueban los planes y presupuestos de los proyectos, los directores en los países o los directores de los proyectos están facultados para incurrir en gastos que deben ajustarse al escenario vigente actual, siempre que los costos agregados previstos del proyecto no superen el nivel máximo de las contribuciones totales previstas (Gráficos 6 y 7).



Gráfico 6

CADA TRIMESTRE LOS GASTOS DEL PROYECTO SE AJUSTARÁN A ESCENARIOS PREVIAMENTE ESTABLECIDOS...

Llamamiento para movilizar 100 millones de dólares EE.UU., contribuciones previstas de 80 millones

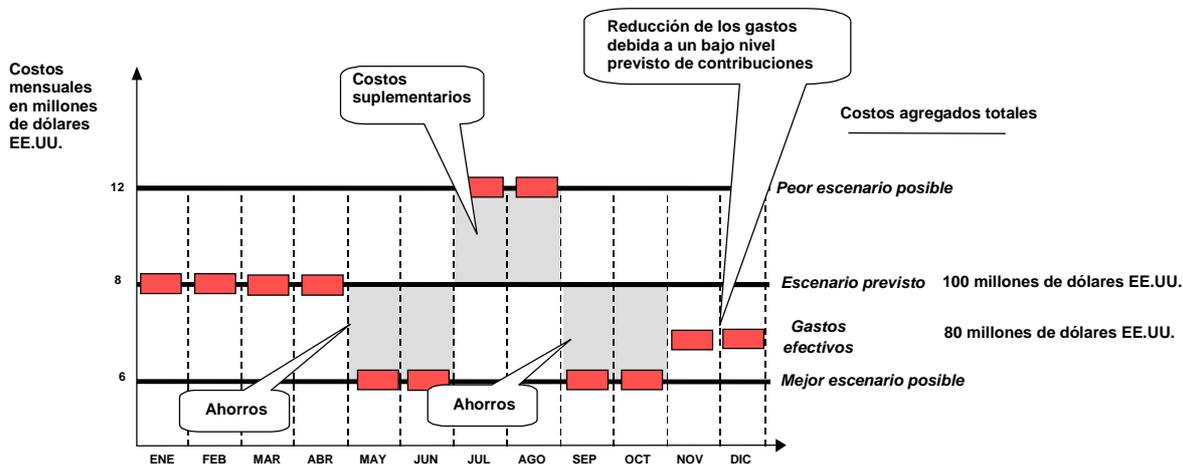
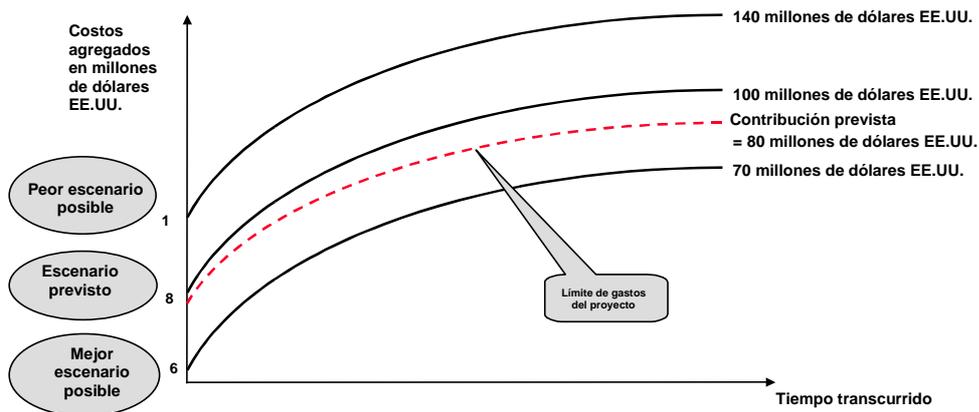


Gráfico 7

...PERO NO SUPERARÁN EL NIVEL TOTAL DE LAS CONTRIBUCIONES



46. Se trata de la modificación más apreciable con respecto a la práctica actual, pues los directores en los países o los directores de los proyectos contraerán gastos en función de previsiones y no cuando se hayan confirmado las contribuciones, como ocurre actualmente. A diferencia de la práctica actual, durante la vida útil de un proyecto los gastos se ajustarán en función del nivel total de las contribuciones.

ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS: FACULTAD PARA CONTRAER GASTOS

<p>Modelo nuevo</p> <p>Los directores en los países (o los directores de los proyectos) pueden gastar, y están obligados a gastar, de conformidad con cualquier escenario previamente establecido durante la vida útil del proyecto, a condición de que este gasto no supere el máximo acordado y determinado de antemano; de este modo, se gasta sobre la base de previsiones y no de contribuciones confirmadas.</p>	<p>Procedimientos actuales</p> <p>Sólo se puede incurrir en gastos del proyecto cuando las contribuciones se han confirmado.</p>
<p>Ventajas del modelo nuevo</p> <ul style="list-style-type: none"> – El proyecto puede proceder a la distribución en el momento oportuno sin tener que esperar a que se confirmen las contribuciones. – Los directores en los países pueden planificar y gastar con arreglo a sus escenarios previamente establecidos, con lo cual pueden aprovechar el momento más apropiado y favorable para efectuar las compras locales de productos y servicios, entre otras necesidades operacionales. – El rendimiento efectivo para los beneficiarios aumentará, y mejorará la puntualidad de la distribución. 	

ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS: AJUSTES DE LOS GASTOS

<p>Modelo nuevo</p> <p>Durante la vida útil del proyecto pueden ajustarse los gastos en función del nivel total de las contribuciones.</p>	<p>Procedimientos actuales</p> <p>No pueden ajustarse los gastos del proyecto.</p>
<p>Ventajas del modelo nuevo</p> <ul style="list-style-type: none"> – El seguimiento mensual servirá para que los directores en los países ajusten los gastos si cambian las previsiones. – Gracias a los límites mínimos y máximos de gasto autorizados, los directores en los países dispondrán de mayor flexibilidad para ajustar los niveles de gasto de los componentes del proyecto en función de las exigencias de la situación sobre el terreno. 	

47. Las modificaciones de los escenarios no equivalen obligatoriamente a que haya que revisar los presupuestos de los proyectos, por lo que el paso de un escenario a otro no exigirá la intervención del Director Ejecutivo o la Junta Ejecutiva o de un donante en particular. Sólo habrá que revisar el presupuesto si los escenarios se apartan de lo previsto y aprobado.

48. El modo en que los gastos se comprometen en el marco de los proyectos también exigirá una modificación de los procedimientos internos. En la actualidad, todo proyecto recibe de la Sede las asignaciones de las contribuciones divididas por categoría de costos, situación que se mantiene hasta el final del proyecto. De ese modo, surgen situaciones en las que a



veces los proyectos registran excedentes en algunas “consignaciones” de costos y déficit en otras, con lo cual no es posible atender del todo las necesidades de los beneficiarios.

49. De conformidad con el nuevo modelo, nos proponemos eliminar este efecto creando una “consignación única” para el conjunto del proyecto que a continuación se distribuirá entre las distintas “consignaciones” de costos del proyecto en función de las necesidades operacionales. De ese modo, podremos mejorar el rendimiento efectivo para los beneficiarios y reducir los futuros saldos no utilizados.

Financiación anticipada

50. Para llevar a cabo las actividades descritas es necesario corregir el desfase que se produce con el tiempo entre la corriente de contribuciones y las modalidades de gastos. Para ello, el PMA ha de empezar a financiar proyectos sobre la base de las contribuciones previstas, no de las confirmadas.
51. De este modo, si, por ejemplo, está previsto que un proyecto reciba el 80% de los recursos que necesita, el PMA puede cubrir por adelantado hasta un 80% de las necesidades del proyecto correspondientes al primer trimestre, fase en la que los proyectos suelen recibir menos contribuciones de las que necesitan. Las contribuciones confirmadas se utilizarán posteriormente para reembolsar los anticipos con cargo al fondo central de efectivo de cada proyecto, como se indica en el Gráfico 8.

Gráfico 8

CUADRO GENERAL DE LA EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS, LAS CONTRIBUCIONES Y LAS SITUACIONES DE CAJA DE UN PROYECTO

	Trimestre - 1	Tri. 1	Tri. 2	Tri. 3	Tri. 4	Total
Presupuesto del proyecto	5	2	2	2	2	10
Contribuciones previstas	0	0	1	4	3	8
Recursos liberados	4	2	2	2	1	8
Situación de caja (al término del trimestre)	(-4)	(-4)	(-24)	(-34)	(-14)	
		(-20)	(-20)	(-20)	(-16)	
			+10	+40	+30	
	(-4)	(-24)	(-34)	(-14)	0	0

Se calcula multiplicando el presupuesto del proyecto por las previsiones de financiación

Previsiones de financiación⁽¹⁾ 80

(1) Contribuciones previstas divididas por el presupuesto del proyecto

52. De conformidad con el modelo actual, en todo momento el PMA sólo financia proyectos hasta el nivel del total de las correspondientes contribuciones confirmadas. En el Anexo I se explica la gestión del riesgo derivado de la financiación.



FINANCIACIÓN ANTICIPADA

Modelo nuevo

Si está previsto que un proyecto cualquiera reciba un X% de los recursos que necesita, el PMA puede **anticipar** hasta un X% de las necesidades en las fases iniciales, momento en que la corriente de contribuciones suele ser más escasa; una vez recibidas, las contribuciones confirmadas se utilizarán para reembolsar esos anticipos.

Procedimientos actuales

El PMA **sólo financia** un determinado proyecto **hasta el nivel del total de las contribuciones confirmadas** correspondientes al proyecto.

Ventajas del modelo nuevo

- Las actividades del proyecto pueden llevarse a cabo dentro del nivel de las contribuciones previstas, con bastante antelación con respecto a su confirmación.

Conciliación final

53. Al final del proyecto el PMA conciliará sus gastos reales con los donantes presentándoles un informe sobre el desembolso efectivo de las contribuciones. Para ello se procederá por prorrateo en relación con la totalidad de la base de donantes para cada proyecto, hasta alcanzar el punto de los gastos totales del proyecto. Este procedimiento se aparta también del actual, consistente en proceder a la conciliación final con arreglo a las tasas definidas de entrada en las propuestas de financiación del proyecto.

CONCILIACIÓN FINAL

Modelo nuevo

Al final del proyecto el PMA efectuará una conciliación por prorrateo que comunicará a los donantes interesados; la conciliación por prorrateo se llevará a cabo en relación con la totalidad de la base de donantes para cada proyecto, hasta alcanzar el punto de los gastos totales del proyecto.

Si a pesar del nuevo proceso se generan saldos no utilizados como consecuencia de contribuciones en exceso o de ahorros del proyecto imprevistos, se procederá a la conciliación con arreglo al enfoque de "*última entrada, primera salida*" a fin de reembolsar o reasignar en primer lugar las últimas contribuciones recibidas.

Procedimientos actuales

Los gastos se imputan a las contribuciones confirmadas, práctica que lleva mucho tiempo y en muchos casos resulta difícil.

Ventajas del modelo nuevo

- Con la conciliación por prorrateo disminuirá el volumen de trabajo del PMA a efectos de que cada partida de gastos corresponda a una contribución confirmada.

54. En la siguiente sección se describen las tareas iniciales llevadas a cabo en algunas de estas esferas en el marco del proyecto experimental ejecutado en la República Democrática del Congo.



SECCIÓN V: PROYECTOS EXPERIMENTALES: OBJETIVOS, RESULTADOS HASTA LA FECHA Y PRÓXIMAS ACTIVIDADES

Objetivos

55. Para ensayar la pertinencia del nuevo modelo de procesos operativos en situaciones reales, la Secretaría ha planificado una fase de proyectos experimentales sobre la base de cuatro objetivos generales:
- la validación sobre el terreno de los conceptos propuestos en los nuevos procesos operativos;
 - el examen de la viabilidad de la implantación de los nuevos procesos operativos;
 - el fortalecimiento de las capacidades (en relación con el personal, los instrumentos y la metodología) con vistas a la ulterior implantación; y
 - la preparación del PMA para la implantación en todo el Programa de los nuevos procesos operativos a partir de 2005.
56. Se tiene la intención de abordar los siguientes aspectos, que constituyen el fundamento de los nuevos procesos operativos:

Preparación del proyecto

57. La oficina en el país, con el respaldo de los servicios de apoyo de su despacho regional y de la Sede, determinará las necesidades mensuales y preparará posibles escenarios múltiples.

Aprobación del plan del proyecto

58. El proceso de aprobación del proyecto se ensayará con la aprobación de formatos recién diseñados para planes de proyecto.

Previsión de las donaciones

59. El Departamento de Movilización de Fondos y de Comunicaciones, mediante los contactos mantenidos con los donantes y el análisis de la información disponible, preparará una previsión de las contribuciones que se espera recibir durante todo el período del proyecto en cuestión.

Financiación anticipada y gestión del riesgo

60. El PMA estudiará el aporte de financiación anticipada en las situaciones en las que las contribuciones confirmadas no basten para atender las necesidades de una oficina en un país donde se lleva a cabo un proyecto experimental, no existiendo otra alternativa al respecto. El nivel de esa financiación estará limitado a los ingresos previstos en el momento en que la oficina solicite la financiación anticipada.

Fortalecimiento a escala del país de la gestión del proyecto y de la identificación con éste

61. En el marco de los proyectos experimentales el PMA implantará un nuevo mecanismo de liberación de fondos, por el cual éstos se entregarán de inmediato a una oficina en un país salvo que haya que reembolsar la financiación anticipada en una consignación única;



la oficina en el país se encargará de distribuir los fondos asignados a partir de la consignación única.

Ejecución del proyecto

62. Se analizará con detenimiento la repercusión del modelo de ejecución, conforme a los nuevos procesos operativos, en lo que respecta a la disponibilidad efectiva de alimentos y el lugar y el momento en que hay que distribuirlos, pues con una disponibilidad de recursos adecuada y más previsible deberían mejorar las fases de planificación y ejecución.

Seguimiento del proyecto

63. Se ensayarán actividades de seguimiento del proyecto en lo que respecta a su planificación, las previsiones de contribución y su ejecución.

Conciliación entre gastos y donaciones

64. Mediante los proyectos experimentales se prepararán, perfeccionarán y ensayarán mecanismos de conciliación e imputación de los gastos en relación con los donantes, para garantizar una distribución imparcial y adecuada de los costos entre las contribuciones de los donantes.

Resultados hasta la fecha

65. El examen de los procesos operativos en el marco del proyecto experimental de la República Democrática del Congo se encuentra todavía en una fase temprana, pero ya ha dado lugar a importantes conclusiones iniciales:
- El cierre puntual y transparente de los proyectos y la ulterior transferencia de los recursos son fundamentales para todos los proyectos complementarios, pues estos fondos constituyen el capital inicial para la siguiente fase de la operación.
 - Los costos fijos han de comprometerse en las fases iniciales del proyecto.
 - Hace falta garantizar la disciplina con respecto a la planificación y el seguimiento en las oficinas en los países.
 - A diferencia de la asignación no sistemática de las contribuciones desglosadas en los componentes de costos, como, por ejemplo, TTAM o CAD, la asignación de recursos mediante una consignación única mejorará en gran medida la utilización de los recursos.

De hecho, en el caso del proyecto de la República Democrática del Congo, la agrupación de los recursos en una consignación única garantizará que se satisfagan todas las necesidades correspondientes al primer trimestre (ayuda alimentaria y costos de apoyo conexos); en el marco del antiguo modelo, en algunos componentes de costos subsistirían excedentes y en otros, déficit.

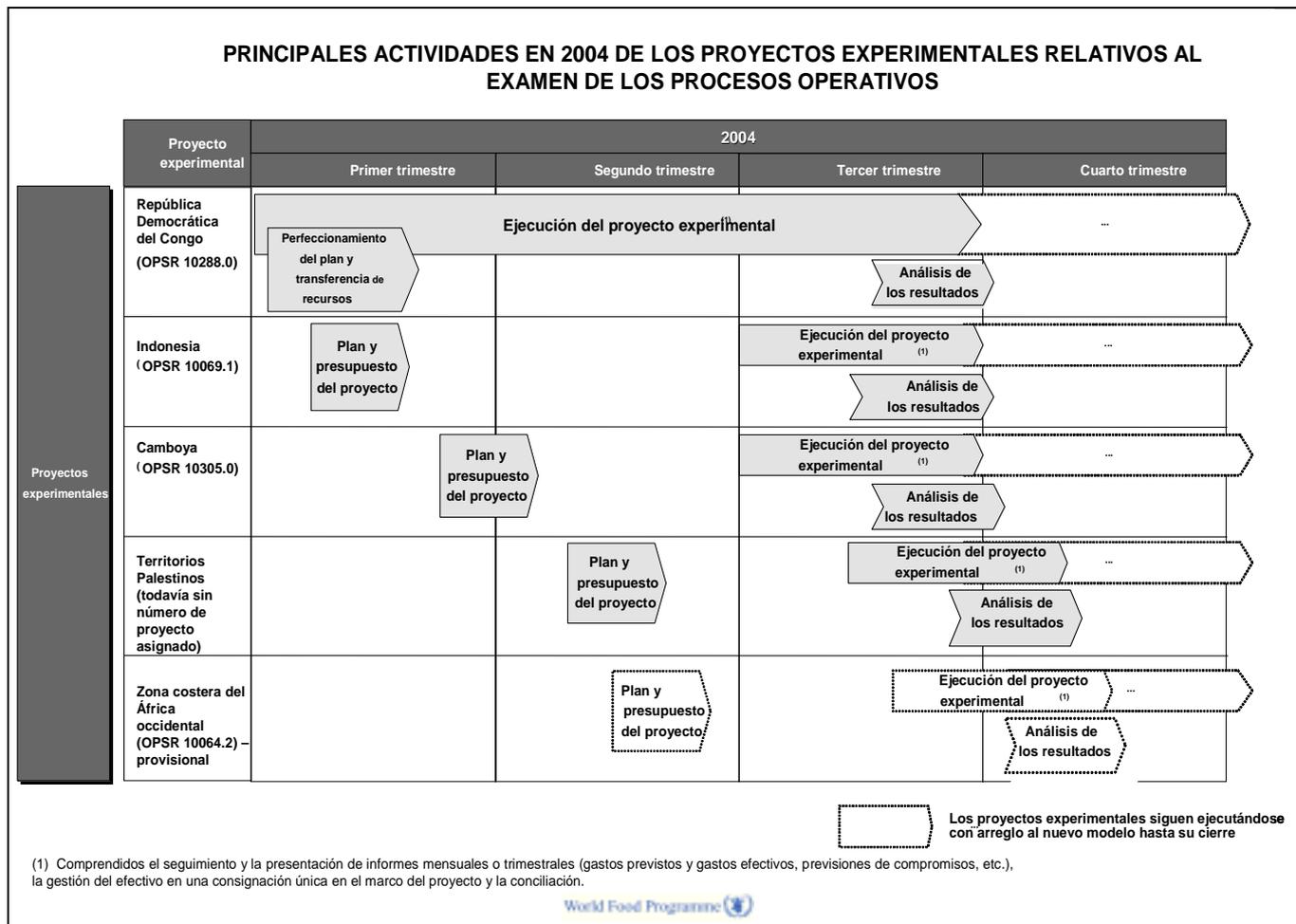
Próximas actividades

66. Ya está en marcha el primer proyecto experimental, que se inició a mediados de diciembre de 2003. La ejecución de los otros cuatro proyectos experimentales obedecerá al siguiente calendario:
- Camboya e Indonesia: finales de enero de 2004
 - Territorio Palestino: febrero de 2004



- Zona costera del África occidental: marzo de 2004

Figura 3: Calendario detallado de los proyectos experimentales



SECCIÓN VI: EXPECTATIVAS DE LOS DONANTES

67. Desde que se inició el examen de los procesos operativos, la Secretaría se ha centrado en la mejora de sus procesos internos para mejorar la eficacia. Hemos adoptado iniciativas para reducir los saldos y cerrar los proyectos a tiempo y hemos definido las mejoras de los procesos antes descritas. La mejora de nuestros propios procesos internos sigue teniendo carácter prioritario. No obstante, en atención a solicitudes de información formuladas por la Junta Ejecutiva, la Secretaría ha indicado las esferas en las que, con el tiempo, la modificación de las prácticas de los donantes aumentaría notablemente la eficacia del nuevo modelo operativo.
68. **Aumento de las donaciones multilaterales.** No cabe duda de que con el aumento de las donaciones multilaterales mejoraría nuestra flexibilidad operacional y aumentaría la disponibilidad de recursos en el momento debido. Las mejoras de los procesos y el nuevo modelo de financiación que se proponen contribuyen apreciablemente al aumento de la capacidad de tramitación de las contribuciones y a la máxima eficacia posible en la utilización de los recursos dirigidos; no obstante, estas mejoras no abordan la cuestión de las operaciones que crónicamente no reciben suficiente financiación.



69. **Ajuste de las contribuciones al calendario del proyecto.** Como consecuencia del cierre del ejercicio fiscal o de alguna limitación del donante, algunas contribuciones pierden validez antes de que termine el proyecto, con lo cual se produce una utilización deficiente de los recursos de los donantes. Los directores en los países han de asumir la responsabilidad de gastar con la mayor eficacia posible todos los recursos dirigidos a sus proyectos; al respecto, sería de gran utilidad el ajuste entre los plazos por los que se rigen las contribuciones y los correspondientes a los proyectos.
70. **Ayuda para formular previsiones de las contribuciones.** Como se destacaba antes, una previsión precisa de las contribuciones es de importancia capital para el nuevo modelo operativo. Nuestro Departamento de Movilización de Fondos y de Comunicaciones recabará la asistencia de la comunidad de donantes para determinar el modo de conseguir que sus posibles contribuciones se revelen antes.
71. **Aceptación del concepto de consignación única y conciliación por prorrateo del saldo remanente.** La aplicación de este concepto en la República Democrática del Congo ya ha provocado mejoras espectaculares en la utilización de los recursos. Una situación que habría dado lugar a un déficit de 5 millones de dólares EE.UU., se transformó en una situación en la que se consiguió satisfacer todas las necesidades, por lo menos durante el primer trimestre del proyecto. Mediante este enfoque, la utilización de los recursos será mucho mayor y los saldos disminuirán; también disminuirá la necesidad de financiación. Si subsisten saldos, se reembolsarán o se reasignarán por prorrateo para garantizar la distribución equitativa entre los donantes.
72. **Apoyo al proceso de transferencia de recursos.** Si no cerramos los proyectos a tiempo y no garantizamos la transferencia de los recursos no utilizados de una fase de un proyecto a la siguiente, la utilización de los fondos seguirá siendo insuficiente y los saldos se seguirán acumulando. El examen de los procesos operativos procura eliminar los saldos al término de los proyectos utilizando los recursos con mayor eficacia en el curso del proyecto, pero la Secretaría reconoce que, por bueno que sea el sistema, pueden quedar recursos no utilizados que deben reasignarse. El equipo de examen de los procesos operativos ha elaborado procedimientos internos y modificaciones del sistema de información para acelerar la transferencia de recursos de una fase de un proyecto a la siguiente. Con todo, si no se cuenta con el apoyo de los donantes este esfuerzo será en vano. La Secretaría exhorta encarecidamente a los donantes a que den su aprobación general a toda transferencia de recursos de un proyecto a otro, siempre que los objetivos de los proyectos coincidan.

SECCIÓN VII: CUESTIONES REGLAMENTARIAS Y NORMATIVAS

73. Los nuevos procesos operativos y el nuevo modelo de financiación exigirán algunas modificaciones de orden reglamentario y normativo. En el momento actual, la Secretaría no prevé que el Estatuto, el Reglamento General o el Reglamento Financiero hayan de modificarse, pero sí prevé modificaciones de la Reglamentación Financiera. Actualmente, la Secretaría tiene previsto solicitar una prórroga de la utilización de la Reserva Operacional al término de los proyectos experimentales y una reposición del nivel de la misma. Estas modificaciones se presentarán en octubre al tercer período de sesiones ordinario de 2004 de la Junta Ejecutiva.
74. Habrá que ajustar los documentos internos del PMA relativos al diseño y la gestión de los proyectos o programas para que reflejen las mejoras de los procesos resultantes de los ensayos sobre el terreno efectuados en los proyectos experimentales. Estas modificaciones



quedarán recogidas en los documentos de política pertinentes después de la terminación de los proyectos experimentales, pero antes de su implantación en todo el Programa.

75. El PMA seguirá empleando fondos multilaterales para financiar proyectos con arreglo a las prioridades ya establecidas. Se han abandonado las propuestas, formuladas en las fases iniciales del proyecto de examen de los procesos operativos, de emplear fondos multilaterales para reducir el posible riesgo financiero derivado de la financiación de los proyectos. Cuando el nuevo modelo de financiación se haya terminado de preparar y se haya ensayado sobre el terreno, podrá aplicarse a todos los tipos de proyectos del PMA: OU, OPSR, operación especial (OE) y proyectos de desarrollo. En el proceso de implantación que comenzará en 2005 tendrán prioridad las OU, las OPSR y las OE.

SECCIÓN VIII: PRÓXIMAS ACTIVIDADES

76. La Secretaría ha fijado para octubre de 2004 la ultimación de las modificaciones de los procesos operativos con vistas a implantar las mejoras en las OU y las OPSR en 2005. Los proyectos experimentales y las decisiones de la Junta constituyen hitos destacados en la aplicación en todo el Programa del nuevo modelo operativo y financiero.
77. Como se desprende de la Sección II, la enorme importancia que revisten la aprobación de los objetivos del examen de los procesos operativos y la meta de mejorar el rendimiento para los beneficiarios obliga a acertar en la totalidad del proceso de examen. Para garantizar un examen juicioso del nuevo modelo operativo y para comunicar a todas las partes interesadas los pormenores de este modelo, la Secretaría ha prorrogado la labor de examen de los procesos operativos de febrero de 2004, plazo establecido en un principio, a octubre de 2004.
78. Como está previsto que los proyectos experimentales se ejecuten en el curso de 2004, la Secretaría propone revisar con los miembros la marcha de los trabajos, a principios de mayo y en septiembre de 2004. Partiendo de los datos y la experiencia de los proyectos experimentales, la Secretaría validará y reajustará el modelo de financiación con vistas a su aprobación definitiva, en el período de sesiones de octubre de la Junta. El modelo de financiación reajustado puede repercutir en el nivel de los fondos de reserva necesarios para cubrir las pérdidas debidas a la financiación de las contribuciones previstas. Por último, la Secretaría también propondrá un método de recuperación de los costos derivados de la financiación, en el período de sesiones de la Junta de mayo o de octubre, según los progresos realizados por los proyectos experimentales. No están previstos costos suplementarios en relación con estos proyectos.



ANEXO II**GESTIÓN DEL RIESGO FINANCIERO**

1. En relación con la nota informativa de noviembre de 2003, los miembros solicitaron más información sobre el sistema propuesto de gestión del riesgo financiero.
2. La imputación de los gastos a una contribución prevista, en lugar de confirmada, conlleva el riesgo de que la contribución confirmada no coincida con la previsión. Dicho de otro modo, el PMA habrá desembolsado fondos que posteriormente no se perciben. El sistema propuesto por el Programa para gestionar este riesgo se asienta en tres principios: i) previsiones iterativas de los ingresos, ii) controles de los gastos y iii) un fondo de reserva para riesgos.
3. La primera medida de gestión del riesgo financiero es la previsión precisa de los ingresos. El Departamento de Recursos preparará para cada proyecto, previsiones mensuales de los ingresos hasta el término del proyecto, en las que se establecerá el límite de los gastos que pueden comprometerse en relación con dicho proyecto. Si, por ejemplo, la previsión de ingresos determina que un proyecto se financiará en el 85%, en el marco de este proyecto se podrán efectuar gastos hasta un nivel correspondiente al 85% de su presupuesto.
4. La segunda medida es el establecimiento de controles de los gastos. Como se indicaba en la Sección IV del Anexo I, el presupuesto de un proyecto se dividirá en previsiones de gastos mensuales que calcularán los gastos con cuatro meses de antelación, a partir del tiempo medio que transcurre entre la orden de compra y la disponibilidad de los recursos en el país; para cada proyecto se estimarán tiempos medios concretos. En caso de que al revisarse una previsión de ingresos se determine que los ingresos son inferiores a lo que se pensaba antes, se reducirán los gastos ulteriores del proyecto para compensar la reducción de los ingresos, con lo cual el director del proyecto podrá asegurarse de que no se registren déficit.
5. No obstante, los controles de los gastos no pueden compensar los errores en las previsiones sobre los ingresos establecidas en los últimos cuatro meses de un proyecto. Habida cuenta del plazo de ejecución, estos errores se cometerían antes del período durante el cual el error en la previsión se haría patente, es decir, en el momento en que se confirmasen las contribuciones. No obstante, la distribución media de los ingresos en el curso de un proyecto mantendrá este riesgo a un nivel reducido.
6. El análisis de los nueve proyectos principales de 2002 indicaba que, aproximadamente, sólo el 14% de las contribuciones suelen confirmarse en los últimos cuatro meses de un proyecto. Suponiendo un error de un 50% en las previsiones de esta parte de los ingresos de un proyecto, el resultado sería que se percibiría un 7% de los ingresos previstos para el proyecto. De producirse este error en un 12,5% a un 25% de los proyectos, el riesgo financiero para el conjunto del PMA sería del 1% al 2% de las contribuciones, lo cual, redondeando las cifras, corresponde a un nivel comprendido entre el 7% dividido por 8 y el 7% dividido por 4. En consecuencia, el riesgo financiero correspondiente a un proyecto cualquiera es del 7%, mientras que en relación con varios proyectos es del 1% al 2%. Es evidente que, a falta de datos históricos, este cálculo se basa en supuestos; el PMA no se ha preocupado antes de determinar previsiones de las contribuciones. En el curso de los proyectos experimentales el equipo de examen de los procesos operativos validará estos supuestos; lo importante es indicar con transparencia las bases de nuestras estimaciones.



7. La Secretaría propone prevenir este riesgo mediante una reserva para riesgos. A efectos de los proyectos experimentales, la Secretaría propone a la Junta Ejecutiva que apruebe una modificación de la reglamentación autorizada por el Director Ejecutivo, en virtud de la cual la Reserva Operacional podría utilizarse para prevenir los riesgos de los proyectos experimentales.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CAD	Costos de apoyo directo
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
COMPAS	Sistema de análisis, procesamiento y seguimiento de productos
FCD	Departamento de Movilización de Fondos y de Comunicaciones
OCOD	Otros costos operacionales directos
OE	Operación especial
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA

