

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 12-16 de junio de 2006

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2006/7-B
16 mayo 2006
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DEL EXAMEN DE LOS PROCESOS OPERATIVOS

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, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, 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 Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).



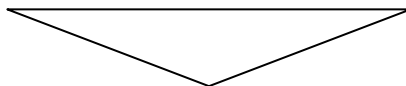
RESUMEN

En 2003, la Secretaría emprendió un examen de los procesos operativos y procedimientos del PMA con idea de mejorar la eficacia de la Organización, lograr el máximo aprovechamiento posible de los recursos y atender mejor a las necesidades de los beneficiarios mediante una mayor disponibilidad de ayuda alimentaria en el momento oportuno. Ello se debía conseguir de varias maneras:

- controlando los gastos de los proyectos en el marco de una cuenta de efectivo única para cada proyecto, en lugar de por componentes de gastos, para así permitir al personal directivo transferir fondos en función de las necesidades, lo cual incluye anticipar fondos que no se necesiten de inmediato para otros fines más urgentes;
- utilizando el excedente de efectivo transitorio del PMA o capital de explotación para financiar préstamos a proyectos a fin de que éstos puedan iniciar las operaciones antes de que se anuncien las contribuciones, mantener el suministro de productos o atender a otras necesidades inmediatas, asignando fondos de la Reserva Operacional en caso de que se vuelva imposible reembolsar los préstamos;
- anticipando fondos con cargo a las contribuciones previstas y proporcionando a los administradores de los proyectos previsiones detalladas de las donaciones de las que se espera disponer para reembolsar los fondos anticipados o prestados;
- mejorando el proceso de planificación y presupuestación mediante la introducción de herramientas de planificación; y
- reduciendo el saldo de recursos en efectivo y en productos al cierre de los proyectos, así como facilitando la transferencia de recursos a los proyectos posteriores.

La Junta aprobó las modificaciones introducidas en el Reglamento Financiero para poder recurrir a la Reserva Operacional y permitir la imputación de gastos con cargo a las contribuciones previstas. Estos procedimientos se aplicaron en 2004–2005 en el marco de nueve proyectos piloto seleccionados por la Secretaría. Se contrajo con la Junta el compromiso de evaluar la aplicación de los nuevos procesos operativos antes de extenderlos a otros proyectos.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta: i) toma nota de las recomendaciones formuladas en el “Informe resumido de la evaluación del examen de los procesos operativos” (WFP/EB.A/2006/7-B); ii) toma nota de las medidas adoptadas hasta la fecha por la dirección que se indican en el Anexo; e iii) insta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones, teniendo en cuenta las cuestiones planteadas durante el debate.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2006 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.A/2006/16) que se publica al finalizar el período de sesiones.



PRINCIPALES CONSTATAciones DE LA EVALUACIÓN

1. Los nuevos procesos operativos aplicados en el marco de los proyectos piloto han alcanzado dos grandes metas: lograr el máximo aprovechamiento posible de las contribuciones y asegurar la disponibilidad de ayuda alimentaria en el momento oportuno.
2. Las principales constataciones de la evaluación son las siguientes:
 - Los nuevos procesos operativos han permitido mejorar la entrega de productos a los beneficiarios en el momento oportuno. Empleando una nueva metodología, el equipo examinó el número de beneficiarios adicionales atendidos y el ahorro conseguido en la adquisición de productos en tres proyectos piloto de gran envergadura: las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) para Uganda, la zona costera del África occidental y la región del África meridional. El análisis confirmó que se había atendido en el momento oportuno entre un 18% y un 30% más de beneficiarios y que en los citados proyectos se habían ahorrado costos. Sin embargo, según esta metodología alternativa desarrollada por el equipo de evaluación, se calculó que estos beneficios habían sido algo inferiores a los comunicados previamente¹.
 - El mecanismo de préstamo para la financiación del capital de explotación ha permitido conceder préstamos por valor de 167,5 millones de dólares EE.UU. de un monto total de préstamos autorizados de 185,5 millones dólares. La utilización de la Reserva Operacional podría ascender a unos 6,2 millones de dólares en total, es decir, menos del 3,3% de la suma total prestada y menos del 1% del presupuesto conjunto de los nueve proyectos piloto, lo cual se sitúa ampliamente dentro del margen de riesgo que se propuso inicialmente a título orientativo².
 - Mediante la cuenta de efectivo para proyectos (CEP) se han anticipado 74 millones de dólares, de los cuales se han reembolsado 53,3 millones. Los administradores de los proyectos piloto han señalado que la entrega de anticipos con cargo a esta cuenta puede influir en las operaciones y ocasionar retrasos o dificultades en el reembolso de algunos saldos pendientes, especialmente si los préstamos se libran contra fondos destinados a transporte terrestre, almacenamiento y manipulación, afectando así a la futura disponibilidad de fondos para el transporte de los alimentos. No se ha previsto ningún tipo de financiación para cubrir las eventuales pérdidas de anticipos con cargo a la CEP.
 - Aunque la nueva herramienta de planificación de proyectos desarrollada durante la fase piloto ha contribuido a que se disponga de información sobre el funcionamiento y el estado de los proyectos en un formato armonizado —dando así a conocer a las partes pertinentes la disponibilidad de financiación y de productos—, se ha comunicado que su actualización periódica (mensual) resulta compleja y laboriosa.
 - La previsión de las donaciones ayudó al personal directivo a mejorar sus estimaciones sobre los recursos disponibles para los proyectos piloto y a reembolsar los préstamos de financiación del capital de explotación y los anticipos con cargo a la CEP. Sin embargo, se registraron grandes divergencias en cuanto a la precisión de las

¹ El equipo de evaluación reconoce que esta metodología se podría perfeccionar aún más. En el Anexo I del informe completo se explica más detenidamente la metodología empleada.

² Ésta era la situación en abril de 2006, cuando se estaba redactando el presente informe. El impago anticipado era el del préstamo de la República Democrática del Congo; se supone que la parte pendiente del préstamo se habrá ido reduciendo.



previsiones, lo cual pone de relieve la necesidad de mejorar la comunicación entre el personal encargado de hacer dichas previsiones y el personal encargado de las operaciones, para así minimizar el riesgo de que las decisiones sobre préstamos se basen en un conocimiento incompleto de los factores que determinan las previsiones, y más concretamente de las condiciones impuestas por los donantes.

- Las directrices sobre la utilización de los mecanismos de préstamo y los procedimientos de reembolso son limitados y adolecen de falta de coherencia. Los administradores de los proyectos piloto manifestaron preocupación por la falta de información sobre las políticas pertinentes.
 - La información relativa a los tres proyectos piloto que se han cerrado indica una disminución de los saldos pendientes con respecto al valor medio de la totalidad de los proyectos. No obstante, esta muestra posiblemente sea demasiado pequeña para indicar cuál puede ser el nivel de los saldos al cierre de los proyectos que quedan.
 - Se tiene la sensación de que puede haber una superposición entre los distintos mecanismos de anticipo o de préstamo de los que disponen los administradores de proyectos del PMA: la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI), el mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo (CAD), el mecanismo de financiación del capital de explotación, la cuenta de efectivo para proyectos (CEP) y el Fondo Central de Intervención en casos de Emergencia de las Naciones Unidas (CERF)³. El personal directivo de las oficinas sobre el terreno manifestó que existía una cierta confusión en cuanto a qué mecanismo utilizar, cuáles habrían de ser las prioridades a la hora de reembolsar la deuda pendiente y cuál era la situación de los préstamos pendientes al terminar los proyectos⁴.
3. Aunque en la evaluación no se abordó la ampliación prevista de los nuevos procesos operativos, el equipo sí examinó las iniciativas en curso para incluir operaciones suplementarias. El hecho de que el Departamento de Operaciones (OD) haya asumido la responsabilidad de la aplicación de los nuevos procesos operativos ha incrementado los recursos disponibles para la ampliación. El OD ha creado ya un prototipo simplificado con el que sustituir a la actual herramienta de planificación de proyectos. La aplicación de los nuevos procesos operativos es una actividad que requiere un uso intensivo de recursos humanos, tanto en la Sede —en los departamentos de Operaciones y de Movilización de Fondos y de Comunicaciones (FD)— como sobre el terreno. Antes de dar el paso, es preciso estudiar detenidamente la capacidad del PMA para atender a las necesidades del

³ Recientemente, el CERF ha elevado su meta de 50 a 500 millones de dólares, de los que 450 millones (90%) deberían ser en forma de donaciones y 50 millones en forma de préstamos. En el informe de evaluación completo se ofrecen más detalles. Según un correo electrónico conjunto del Departamento de Operaciones y el Departamento de Administración (OD/AD) del 16 de marzo de 2006, “durante este período provisional, todas las solicitudes de préstamos o donaciones con cargo al CERF se deberán canalizar a través del ODMP”. El Sudán cuenta con su propio Fondo humanitario común, que en marzo de 2006 presentaba 121 millones de dólares. Los gestiona la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y tiene un propósito similar al del CERF, pero a escala nacional.

⁴ Durante el proceso de evaluación, en un correo electrónico conjunto OD/AD del 16 de marzo de 2006 se ha explicado al personal que “el ODMP y la OEDB han iniciado un examen exhaustivo de los diversos mecanismos de financiación, en el que se contemplarán su utilización histórica y su eficacia en diferentes situaciones, a fin de recomendar oportunidades de mayor simplificación y mejora”.



personal que requiere la extensión de los nuevos procesos a número mucho más elevado de países y operaciones⁵.

MÉTODO DE EVALUACIÓN

4. El presente informe responde al compromiso contraído con la Junta de que, antes de adoptar una decisión sobre la ampliación de los nuevos procesos operativos, se llevaría a cabo una evaluación independiente de los resultados de los proyectos piloto correspondientes. Contiene información para determinar si los nuevos procesos operativos han conseguido o no los objetivos establecidos por la Secretaría y en qué medida, y si hay lecciones que tener en cuenta y otras cuestiones que requieran especial atención.
5. El equipo de evaluación realizó entrevistas en la Sede, visitó cuatro de los nueve proyectos piloto sobre el terreno, mantuvo entrevistas telefónicas con los representantes de otros cuatro proyectos piloto, entrevistó a representantes de casi todos los donantes principales y visitó dos oficinas de enlace del PMA en capitales de países donantes⁶.

PERCEPCIÓN GLOBAL POR PARTE DEL PERSONAL Y DE LOS DONANTES

6. El personal del PMA y los representantes de los donantes mostraron opiniones en general positivas sobre los nuevos procesos operativos e indicaron que, a su parecer, éste respondía a una necesidad evidente.

Percepción del personal

7. Muchos miembros del personal estaban convencidos de que los nuevos procesos operativos habían permitido prestar ayuda a un mayor número de beneficiarios en el momento oportuno y mejorar la planificación, lo que debía traducirse en una mejora de la gestión.
8. Sin embargo, la mayoría del personal operacional tenía un conocimiento limitado del conjunto de los nuevos procesos operativos y necesitaba unas directrices completas sobre las distintas posibilidades de préstamo, como el mecanismo de financiación del capital de explotación, la cuenta de efectivo para proyectos (CEP), la CRI, el mecanismo de anticipo de los CAD y el CERF, así como sobre las prioridades de reembolso.
9. Se percibía una falta de comunicación entre las oficinas sobre el terreno y la Dirección de Relaciones con los Donantes (FDD) del FD en lo que respecta al pronóstico de las donaciones y a algunos aspectos de las condiciones impuestas por los donantes y aceptadas por el PMA que podían afectar a la capacidad para reembolsar los préstamos. Había asimismo cierta preocupación acerca de la exactitud de las previsiones efectuadas por la FDD.
10. Algunos miembros del personal a los que se entrevistó manifestaron su preocupación de que los nuevos procesos operativos pudieran tener consecuencias negativas en los meses finales de las operaciones, cuando se agotaban las posibilidades de renovación de los

⁵ A largo plazo, el nuevo modelo operativo debiera permitir a las oficinas sobre el terreno racionalizar sus procesos de trabajo y la distribución del mismo a nivel interno, lo cual se traducirá en una mejor gestión de los proyectos, en ahorros financieros y en una reducción de la carga de trabajo.

⁶ Los términos de referencia de la presente evaluación están recogidos en el Anexo del informe completo.



préstamos y las posibilidades de obtención de recursos son limitadas. Preocupaba, además, que la posibilidad de que los recursos disponibles en relación con los nuevos procesos operativos en las primeras etapas de una operación influyeran negativamente en la cuantía de las donaciones posteriores, debido a que los préstamos obtenidos del mecanismo de financiación del capital de explotación y de la CEP podían dar una idea excesivamente optimista de la situación de los recursos y del suministro.

11. Según manifestaron en las entrevistas, a algunos miembros del personal les preocupaba que los nuevos procesos operativos pudieran favorecer las operaciones que recibían un mayor apoyo relativo de los donantes, en desmedro de operaciones menos populares⁷.

Percepción de los donantes

12. Todos los donantes entrevistados tenían la sensación de que los objetivos del examen de los procesos operativos fueran adecuados y de que el examen era un elemento esencial de las iniciativas del PMA encaminadas a mejorar la gestión de los recursos y proporcionar alimentos a tiempo a un mayor número de personas. Tenían la idea de que habían mejorado tanto las intervenciones ante emergencias como el desempeño general.
13. Varios donantes destacaron su deseo de apoyar al PMA en la mayor medida posible para alcanzar los objetivos establecidos en el marco de los nuevos procesos operativos. En las entrevistas se puso de manifiesto una considerable confianza en la capacidad del PMA para aplicar los nuevos procesos. Las preocupaciones expresadas tenían que ver con los riesgos financieros inherentes al examen y con un cierto escepticismo de que el nivel de riesgo fuera realmente tan bajo como el 1% ó el 2% del que se había hablado. El firme apoyo de los donantes a los nuevos procesos operativos se basa en los positivos resultados comunicados. Algunos donantes destacaron la necesidad de que los informes al respecto fueran lo más precisos y transparentes posible para poder mantener ese alto grado de confianza.

PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN DE LOS PROYECTOS

14. No existe una herramienta institucional global de planificación de proyectos que se aplique en todos los proyectos y oficinas. Cada país o región ha adaptado el programa de gestión del suministro del PMA a sus propias necesidades y diseñado sus propias soluciones de presentación de informes financieros usando hojas de cálculo; algunas oficinas combinan los informes elaborados manualmente por el personal de los proyectos con información descargada de alguna de las bases de datos institucionales.
15. Cada uno de los proyectos piloto participó en una nueva actividad de planificación y presupuestación de proyectos, mejorando la planificación del suministro y de las compras de productos por parte de los administradores de proyectos. La información actualizada permitió además que el personal directivo pudiera seguir más de cerca las operaciones en curso.
16. Se notificaron dificultades con el “prototipo” de herramienta de planificación de proyectos existente, por ejemplo, la necesidad de reintroducir los datos procedentes de otras bases de datos institucionales o la falta de control sobre las fórmulas aplicadas para generar los informes. La capacitación y los manuales estaban orientados a la cumplimentación de la hoja de cálculo y no a su utilización para la planificación de

⁷ El nuevo CERF podrá asignar hasta un tercio de sus recursos a operaciones de socorro financiadas en medida insuficiente.



proyectos. No se han elaborado esquemas de procesos destinados a modificar la gestión de estos últimos. El personal sobre el terreno consideraba a veces la hoja de cálculo tan sólo como un requisito para la rendición de informes trimestrales externos, y no integraba en las operaciones de los proyectos la información generada por la misma.

17. Aunque el PMA ha creado un puesto de Analista Financiero Regional en cada uno de los despachos regionales, no se ha logrado una capacitación totalmente satisfactoria del personal sobre el terreno para gestionar los diversos elementos del examen de los procesos operativos. Por este motivo, algunas oficinas en los países y despachos regionales no han adaptado ni normalizado sus modalidades de gestión de proyectos. La Dirección de Gestión de la Programación (ODM) del OD está abordando estos problemas y ha elaborado una versión actualizada de la herramienta de planificación de proyectos con la que sí se pueden descargar datos desde las bases de datos institucionales. El proceso, que debería finalizar durante 2006, ayudará a reducir tanto la carga de trabajo como los errores producidos en la transferencia de datos. La nueva herramienta es un prototipo aún no probado, y será necesario impartir capacitación para asegurar su éxito. Un paso posterior consistirá en integrar información directamente de la hoja de cálculo a los sistemas institucionales que se incluirán en el diseño del Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) II, el cual se espera esté en funcionamiento en 2008.

PRESUPUESTACIÓN CON ARREGLO A HIPÓTESIS MÚLTIPLES

18. Uno de los elementos de los nuevos procesos operativos propuestos era la elaboración de diferentes presupuestos y planes operacionales para reflejar las distintas necesidades de situaciones específicas que requieren una respuesta inmediata. La idea era, además, que los presupuestos reflejaran varias hipótesis basadas en la aplicación de diferentes precios por tonelada de productos comprados, tarifas para el transporte externo, el transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM), costos de apoyo directo (CAD) y otros costos operacionales directos (OCOD). A los donantes se les informaría acerca de estas distintas hipótesis, en tanto que los informes se basarían en los costos efectivos obtenidos.
19. Estos métodos resultaron ser excesivamente complejos al utilizar hojas de cálculo elaboradas manualmente, por lo cual se han abandonado. No se han incluido en la versión actualizada de la herramienta de planificación de proyectos que se pondrá en práctica en 2006.

ANALISTAS FINANCIEROS REGIONALES

20. Tal como se señaló anteriormente, en cada uno de los seis despachos regionales⁸ se ha creado un puesto de Analista Financiero Regional cuyas funciones consisten en: i) hacer un seguimiento de la ejecución presupuestaria de las operaciones dentro de la región; ii) analizar los datos y formular previsiones para las operaciones; iii) supervisar y gestionar el suministro de efectivo; y iv) prestar apoyo a los proyectos en los que se han aplicado con carácter experimental los nuevos procesos operativos en la región. Se ha previsto que los analistas financieros regionales intervengan en la aplicación generalizada de los nuevos procesos.

⁸ Se ha establecido una Oficina del PMA en el Sudán en vista de la magnitud de las operaciones del PMA en el país.



Recomendación

Las responsabilidades funcionales y las relaciones de rendición de informes de los analistas financieros regionales varían considerablemente. Para que el PMA pueda sacar el máximo partido de este nuevo recurso, es necesario aclarar las funciones del puesto y las relaciones de rendición de informes con la Sede, dentro de los despachos regionales y con las oficinas en los países.

CIERRE DE LOS PROYECTOS

21. En el “Segundo informe parcial sobre los proyectos experimentales” realizado en el marco del examen de los procesos operativos se indicaba que éste reduciría el volumen de saldos al cierre de los proyectos gracias a la utilización de la cuenta de efectivo para proyectos, del sistema de financiación del capital de explotación, del método de presupuestación con arreglo a hipótesis múltiples y de un proceso mejorado de planificación y seguimiento de los proyectos.
22. De momento, se han cerrado pocos proyectos en los que se aplicaron los nuevos procesos operativos y no hay pruebas concluyentes de que éstos hayan favorecido una reducción de los saldos de los proyectos. En 2004 se cerraron dos proyectos en los que se habían aplicado los nuevos procesos operativos: el programa en el país para China, en el que quedó un saldo del 4,6%, y la operación de emergencia (OEM) relativa al Territorio Palestino ocupado, en el que quedó un saldo del 2,8%. En 2005, se utilizaron casi todas las contribuciones en efectivo destinadas a la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) para la República Democrática del Congo, dejando un saldo de menos del 0,1%. Estos saldos fueron inferiores al saldo medio del 5,0% que solía registrarse al cierre de los proyectos. Aunque los datos disponibles son limitados, la información preliminar indica que los proyectos cerrados en los que se aplicaron los nuevos procesos operativos dejan saldos pendientes inferiores a los de los otros proyectos.

CUENTA DE EFECTIVO PARA PROYECTOS

23. En el marco de la aplicación de los nuevos procesos operativos, la Junta aprobó un cambio que permitiría seguir aplicando el principio de la recuperación total de los costos a las donaciones y controlar a la vez cada contribución en el marco de una cuenta única por proyecto, y no descomponiéndola por componentes de costos, a menos que los donantes impusieran restricciones. El reparto de las contribuciones entre los componentes de costos de un proyecto se determinaría teniendo en cuenta la evolución de las necesidades del propio proyecto.
24. Se entregaron en total 74,1 millones de dólares de anticipos con cargo al mecanismo de la CEP para cuatro operaciones, de los cuales se habían reembolsado 53,3 millones al 31 de marzo de 2006, dejando un saldo pendiente de 20,8 millones de dólares, equivalente al 28,1%. Los fondos anticipados se utilizaron para adquirir productos (59,5 millones de dólares) y sufragar costos conexos, como los relativos al transporte (8,9 millones de dólares) y otros costos directos, operacionales y de apoyo (5,7 millones de dólares). Casi todos los anticipos procedían de superávit (transitorios o no) en concepto de costos de TTAM (62,3 millones de dólares) o bien de OCOD (7,3 millones de dólares). En el Cuadro 1 figuran datos pormenorizados.



CUADRO 1. PROYECTOS PILOTO EN LOS QUE SE APLICARON LOS NUEVOS PROCESOS OPERATIVOS: RESUMEN DE LOS PRÉSTAMOS DE LA CEP (en dólares)			
COMPONENTE	ANTICIPADO	REEMBOLSADO	PENDIENTE
TTAM	62 277 737	44 668 745	17 608 992
Productos	1 273 131	0	1 273 131
CAD	2 610 949	1 435 751	1 175 198
Transporte externo	620 243	0	620 243
OCOD	7 334 848	7 171 626	163 222
Total parcial tomado en préstamo	74 116 908	53 276 122	20 840 786
Productos	59 491 493	46 040 347	13 451 146
Transporte externo	5 683 620	3 985 774	1 697 846
TTAM	3 231 794	0	3 231 794
OCOD	1 360 000	850 000	510 000
CAD	4 350 000	2 400 000	1 950 000
Total parcial utilizado	74 116 907	53 276 121	20 840 786

25. Una cuestión importante que planteó parte del personal de los proyectos piloto era la falta de orientaciones sobre la gestión de riesgos dirigidas al personal directivo, así como la falta de directrices sobre la CEP. Esto podría ayudar a explicar el escaso número de proyectos piloto que utilizan este mecanismo. Si en la fase de aplicación generalizada se extiende a un mayor número de países y de operaciones la facultad de hacer anticipos con cargo a la CEP, será imprescindible contar con unas directrices mejores, que por otra parte quizá habrían sido útiles en la fase piloto. La ODM ha indicado que las directrices y políticas previstas aportarán mucho más que las actuales instrucciones para utilizar la herramienta de planificación de proyectos en relación con la CEP.

Recomendación

Con el fin de reducir los posibles riesgos, al elaborar las políticas y directrices relativas a la CEP, la ODM debería tener en cuenta las cuestiones siguientes:

- Habría que marcar un límite para los anticipos de fondos procedentes de una sola operación, expresado bien como cifra en dólares o bien como porcentaje de la magnitud de la operación.
- Los anticipos de la CEP para la adquisición de productos deberían someterse a un examen análogo al de los préstamos para la financiación del capital de explotación.
- Los anticipos que impliquen la adquisición de productos deberían basarse en el principio de la recuperación total de los costos, asegurando la disponibilidad de financiación para sufragar los costos de transporte conexos.
- No deberían aprobarse préstamos internos para sufragar CAD y OCOD si se dispone de financiación con cargo al mecanismo de anticipo de los CAD.
- No deberían concederse préstamos del mecanismo de financiación del capital de explotación o de la CRI a proyectos que tengan anticipos pendientes de la CEP sin



antes haber valorado los riesgos generales; no debería autorizarse que tales proyectos recibieran préstamos externos del CERF a menos que estén respaldados por garantías válidas.

- Es preciso establecer un orden de prioridad de las necesidades de reembolso, puesto que las operaciones que presentan dificultades para reembolsar los anticipos de la CEP también han recibido anticipos con cargo al mecanismo de financiación del capital de explotación, de la CRI y/o del CERF.

Gestión de riesgos en relación con la CEP

26. El Boston Consulting Group hizo un cálculo pormenorizado de los riesgos que conlleva el sistema de financiación del capital de explotación, pero no de los riesgos relativos a la CEP. No se ha pedido a la Junta que apruebe una provisión de fondos para cubrir eventuales pérdidas derivadas de la incapacidad de las operaciones para reembolsar los anticipos de la CEP, aunque esa provisión sí existe en el caso de los préstamos de financiación del capital de explotación, que están garantizados mediante la Reserva Operacional. Para la concesión de anticipos con cargo a la CEP tendría que haber un sistema de control de declaraciones de garantías y unas negociaciones similares a los de los préstamos para financiar el capital de explotación.

Recomendación

La Secretaría debería analizar los riesgos que conlleva la CEP y pedir a la Junta que apruebe una provisión de fondos similar a la que se destina a los préstamos para la financiación del capital de explotación, con el fin de hacer frente a eventuales problemas de falta de reembolso a la cuenta.

FINANCIACIÓN DEL CAPITAL DE EXPLOTACIÓN

27. Puede que el elemento más destacado de los nuevos procesos operativos, y el más conocido, sea la posibilidad de que las operaciones reciban anticipos de fondos con arreglo a las contribuciones previstas. La Junta Ejecutiva estableció para dichos anticipos un límite máximo de 180 millones de dólares⁹. Asimismo, la Junta modificó el Artículo 10.6 del Reglamento Financiero a fin de poder recurrir a la Reserva Operacional —que actualmente se cifra en 57 millones de dólares— para subsanar los déficit que puedan producirse si no se llegan a materializar contribuciones previstas con las que se cuenta para reembolsar los anticipos.
28. La idea que se propuso a la Junta fue la de utilizar los superávits de efectivo transitorios producidos por las contribuciones recibidas de los donantes antes de que se efectuaran los gastos. Ese efectivo, guardado en la tesorería del PMA, se prestaría a proyectos piloto que cumplieran con unos determinados requisitos, teniendo en cuenta sus necesidades demostradas y su capacidad para reembolsar los fondos al recibir las contribuciones de los donantes. No se trataría de una reserva de fondos, como la CRI o el mecanismo de anticipo de los CAD.

⁹ Documento WFP/EB.1/2005/5-C.



Resumen de los préstamos

29. Desde la puesta en marcha del mecanismo en 2004 hasta el 31 de marzo de 2006, se autorizó un total de 185,1 millones de dólares en préstamos. De esta cifra se han reembolsado 167,6 millones de dólares, lo que deja un saldo pendiente de 17,5 millones de dólares, equivalente al 9,5%. En el Cuadro 2 se ilustra la situación de los préstamos.

CUADRO 2: PRÉSTAMOS (AL 24 DE MARZO DE 2006) (en dólares)				
Proyecto	Fecha de aprobación	Préstamo	Suma reembolsada	Suma pendiente
PP 10050.0 para China (Actividad 1)	dic. 04	4 069 425	4 069 425	0
OPSR 10288.0 para la República Democrática del Congo (Préstamo 1)	jun. 04	4 092 555	4 092 555	0
OPSR 10288.0 para la República Democrática del Congo (Préstamo 2) ¹	ene. 05	15 846 928	9 644 837	6 202 091
OPSR 10069.1 para Indonesia	oct. 04	4 800 000	4 800 000	0
OE 10498.0 para Indonesia	dic. 05	3 000 000	3 000 000	0
OPSR 10509.0 para el Níger	mar. 06	3 599 954	0	3 599 954
OPSR 10310.0 para la región del África meridional (Préstamo 1) ²	jul. 05	13 072 607	13 072 607	0
OPSR 10310.0 para la región del África meridional (Préstamo 2) ³	jul. 05	21 437 851	21 437 851	0
OEM 10190.2 para el Territorio Palestino ocupado	jul. 04	9 595 725	9 595 725	0
OPSR 10387.0 para el Territorio Palestino ocupado	jun. 05	13 198 196	13 198 196	0
OEM 10048.3 para el Sudán	abr. 05	34 700 000	34 700 000	0
OEM 10503.0 para el Sudán	dic. 05	25 000 000	25 000 000	0
OPSR 10121.1 para Uganda (Préstamo 1)	jun. 05	9 324 715	9 324 715	0
OPSR 10121.1 para Uganda (Préstamo 2)	oct. 05	7 745 371	7 745 371	0
OPSR 10064.3 para la zona costera del África occidental (Préstamo 1)	dic. 04	4 494 274	4 494 274	0
OPSR 10064.3 para la zona costera del África occidental (Préstamo 2) ⁴	oct. 05	11 135 726	3 405 623	7 730 103
Total		185 113 327	167 581 179	17 532 148

¹ Incluye 1.307.446 dólares de saldos arrastrados desde el Préstamo 1 para la República Democrática del Congo.

² Incluye 11,9 millones de dólares destinados exclusivamente a Zimbabwe.

³ Incluye 3.220.970 dólares de saldos arrastrados desde la parte del Préstamo 1 destinado a la región del África meridional no asignada a Zimbabwe.

⁴ Incluye 5.755.726 dólares de saldos arrastrados desde el Préstamo 1 para la zona costera del África occidental.

30. En 2006 está previsto el reembolso de todos los préstamos pendientes, con la posible excepción del correspondiente a la OPSR 10288.0 para la República Democrática del Congo. Este último quizá no se reembolse, lo que lo convertiría en el primer caso de falta de reembolso de la financiación del capital de explotación y, por tanto, en el primer cargo



imputado a la Reserva Operacional. Si así fuera, la cancelación de 6,2 millones de dólares representaría aproximadamente el 3,3% de los préstamos emitidos¹⁰. Aunque la cantidad en dólares es considerable, se puede considerar aceptable dado que los nuevos procesos operativos representan una novedad tanto para el personal directivo de las oficinas sobre el terreno como para los administradores de la Sede. Un proyecto piloto representa una fase de aprendizaje durante la cual se pueden analizar los problemas y documentar las lecciones de cara al futuro.

Recomendaciones

- Puesto que el préstamo a la OPSR para la República Democrática del Congo podría representar el primer impago —parcial— de la financiación del capital de explotación, el PMA debería investigar las causas de ello con el fin de determinar si se puede aprender alguna lección que ayude a evitar que esto se repita en el futuro.
- Los préstamos deberían concederse únicamente con arreglo al principio de la recuperación total de los costos, a fin de reducir el riesgo de que se adquieran productos y no se tengan después recursos suficientes para sufragar los costos conexos.
- Cuando haya otros préstamos pendientes —con cargo a la CRI, el mecanismo de anticipo de los CAD, la CEP y/o el CERF—, no se deberían conceder préstamos para la financiación del capital de explotación hasta no haber realizado una evaluación completa de los riesgos y de las contribuciones futuras. En la decisión sobre un préstamo para la financiación del capital de explotación habría que tener en cuenta el saldo deudor global de una operación específica. Asimismo, habría que establecer un orden de prioridad para el reembolso en relación con cada uno de los mecanismos de anticipo disponibles.
- Si los préstamos con cargo a la CEP tienen menos prioridad que los de financiación del capital de explotación, habría que establecer una política para aquellos casos en los que hay que reembolsar primero un préstamo con cargo a la CEP para atender a necesidades inmediatas.
- Cabría arrastrar la deuda de una fase a otra de una operación, pero no a las operaciones posteriores.
- Dada la mayor probabilidad de que no se reembolsen los préstamos concedidos en los últimos meses de una operación, para la concesión de préstamos en este caso se debería hacer una evaluación de riesgos suplementaria.
- Antes de que los nuevos procesos operativos se extiendan a más países y operaciones, se precisan unas directrices escritas sobre dichos procesos que puedan entender tanto el personal de la Sede que interviene en la aprobación de los préstamos como los administradores de proyectos y el personal operacional sobre el terreno.
- En aras de la transparencia y de la rendición de cuentas, habría que levantar acta oficial por escrito de las deliberaciones del comité de aprobación de créditos y difundirla entre el personal interesado.

¹⁰ Puede que el préstamo pendiente haya disminuido, según se desprende de la información comunicada verbalmente al equipo de evaluación cuando se estaba ultimando el presente informe.



Gestión de riesgos en relación con la financiación del capital de explotación

31. El Boston Consulting Group analizó los riesgos inherentes a la financiación del capital de explotación basándose en las estimaciones de nueve proyectos importantes. El análisis determinó que el riesgo máximo para un proyecto individual ascendía al 7% del presupuesto total de la operación, cifra que quedaba reducida al 1% o el 2% del presupuesto global del grupo de proyectos.
32. La posible cancelación contable del saldo pendiente del anticipo destinado a la OPSR 10288.0 para la República Democrática del Congo representa el 3,1% del presupuesto total de 190 millones de dólares aprobado para la intervención, y menos del 1% del importe global de los presupuestos de los nueve proyectos piloto. Suponiendo que los otros préstamos se reembolsen, parece que el análisis de la gestión de riesgos fue satisfactorio.

Recomendación

Ahora que se han puesto en práctica los proyectos piloto, es importante hacer una actualización sobre los riesgos inherentes al proceso, que incluya un análisis pormenorizado de los resultados obtenidos en materia de previsión de las donaciones y de reembolso de los préstamos. Dicho análisis debería tomar en consideración los mecanismos de la CEP y de financiación del capital de explotación, además de los otros préstamos proporcionados a las operaciones que reúnen los requisitos necesarios la aplicación de los nuevos procesos operativos.

PREVISIÓN DE LAS DONACIONES

33. Tanto el mecanismo de financiación del capital de explotación como la CEP anticipan fondos a operaciones basándose en la recepción de contribuciones, prevista por la FDD. Con la excepción de algún otro mecanismo de financiación, como el mecanismo de anticipo de los CAD, este sistema representa un cambio importante con respecto a los procedimientos habituales del PMA, que sólo autoriza que se efectúen gastos en las operaciones cuando se recibe la confirmación escrita de los donantes.
34. La información proporcionada por la FDD sobre los resultados del pronóstico para las operaciones en las que se aplican los nuevos procesos operativos —sin contar con el programa en el país para China, para el que no se efectuaron previsiones— muestra que, en el momento de la primera previsión, se había confirmado, por término medio, el 32,5% de las contribuciones, cifra que se elevaba al 55,4% en el momento de la última previsión. En aproximadamente el 50% de los casos, las contribuciones confirmadas superaban lo inicialmente previsto en un 25% como mínimo, lo cual demuestra el carácter por lo general moderado de las previsiones. En el Cuadro 3 figuran los promedios de las previsiones primera, intermedia y última de los ocho proyectos.

CUADRO 3. COMPARACIÓN ENTRE LAS CONTRIBUCIONES PREVISTAS Y LAS CONTRIBUCIONES EFECTIVAS PARA TODOS LOS PROYECTOS EN LOS QUE SE HAN APLICADO LOS NUEVOS PROCESOS OPERATIVOS, EXCEPTO EL DE CHINA						
	Primera previsión	%	Previsión intermedia	%	Última previsión	%
Confirmación conforme a lo previsto	285 743 218	32,5	372 339 795	42,4	486 080 599	55,4
Confirmación por debajo de lo previsto						
Variación de 10%-25%	16 147 375	1,8	20 172 258	2,3	14 809 632	1,7
Variación de > 25%	132 518 409	15,1	140 981 468	16,1	198 333 969	22,6
Total	148 665 784	16,9	143 668 254	16,4	213 143 601	24,3
Confirmación por encima de lo previsto						
Variación de 10%-25%	107 622 307	12,3	93 304 266	10,6	74 771 830	8,5
Variación de > 25%	335 913 690	38,3	251 147 213	28,6	103 633 605	11,8
Total	443 535 997	50,5	344 451 479	39,2	178 405 435	20,3

35. Se trata de resultados medios de los ocho proyectos. La cifra de las contribuciones confirmadas al hacer la primera previsión variaba desde la más baja, de 8,8%, en el caso de la República Democrática del Congo —primer proyecto piloto— hasta la más alta, de 73,7%, en el caso de la OPSR para Indonesia. El pronóstico de las contribuciones es un factor de primer orden para el éxito de los nuevos procesos operativos y la utilización de la CRI, que es un fondo tanto rotatorio como de reposición. Son necesarias algunas mejoras para que el riesgo de que no se reembolsen los anticipos se mantenga en un nivel razonable. Aunque la media global parezca aceptable, las divergencias de una operación a otra son considerables.
36. El personal de varias oficinas en los países y despachos regionales que administraban los proyectos piloto expresó preocupación por la insuficiente comunicación sobre el proceso de pronóstico entre el personal de ejecución sobre el terreno y el personal de relaciones con los donantes ubicado en la Sede. Algunas esferas de preocupación específicas eran el contexto en el que se hacían las previsiones, cómo se deberían utilizar estas últimas y las condiciones impuestas por los donantes.
37. Los medios de comunicación y otros factores de presión pueden incitar al personal directivo operacional a suscribir préstamos cuando las previsiones de contribuciones son bajas y a tomar decisiones de compra que no respeten las condiciones a las que están sujetas las contribuciones previstas.
38. También se expresó preocupación por el hecho de que la FDD hubiera aceptado ocasionalmente contribuciones en especie de nuevos donantes sin aplicar el principio de la recuperación total de los costos, obligando a las oficinas sobre el terreno a emplear, para el transporte y la distribución, recursos en efectivo procedentes de otras fuentes de donación —unos recursos con los que quizá habrían podido contar para reembolsar préstamos destinados a la financiación del capital de explotación o con cargo a la CEP.



Recomendación

Habría que establecer una estructura más estable de comunicación con las oficinas sobre el terreno acerca de las contribuciones previstas. La práctica, relativamente nueva, de destinar personal de movilización de recursos a los despachos regionales y a algunas de las oficinas en los países de mayor tamaño debería contribuir a asegurar un diálogo sistemático entre las oficinas sobre el terreno y el personal de movilización de recursos ubicado en la Sede.

Condiciones impuestas por los donantes

39. El PMA debe tener en cuenta las condiciones que imponen los gobiernos de los países donantes en virtud de disposiciones legislativas o reglamentarias. Estas condiciones restan flexibilidad a la hora de utilizar las donaciones para reembolsar los anticipos proporcionados en el marco de los nuevos procesos operativos, o procedentes de otros mecanismos, como la CRI o el mecanismo de anticipo de los CAD.
40. Las condiciones impuestas por los donantes influyeron notablemente en la capacidad de los administradores de los proyectos de utilizar las contribuciones para el reembolso de los préstamos. Las conversaciones mantenidas con representantes de los donantes no dieron suficientes esperanzas de que las restricciones se puedan eliminar fácilmente, ya que muchas son producto de leyes o reglamentos de los Estados donantes que no es probable que se modifiquen sino paulatinamente.

Recomendación

La FDD debería elaborar una matriz de las condiciones impuestas por los donantes y actualizarla periódicamente, de modo que las contribuciones se puedan clasificar en función de las posibilidades que tenga el PMA de utilizarlas para el reembolso de los préstamos o anticipos. Con dicha matriz mejoraría, además, el conocimiento de las condiciones impuestas por los donantes por parte del personal sobre el terreno.

OTROS MECANISMOS DE ANTICIPO PARA PROYECTOS DEL PMA

41. Antes de que se aplicaran los nuevos procesos operativos, el PMA contaba con dos mecanismos con los que facilitar anticipos a los proyectos: la CRI, establecida en 1991, y el mecanismo de anticipo de los CAD, establecido en 1999.
42. La CRI es administrada por el OD, que asigna los recursos de la cuenta¹¹. En virtud de las facultades en ellos delegadas, los directores de las oficinas en los países pueden aprobar una OEM de respuesta inmediata por un máximo de 500.000 dólares. La CRI tiene carácter rotatorio —los fondos prestados a operaciones de socorro se pueden recuperar con contribuciones posteriores— y su reposición está a cargo de los donantes. Para reponer sus fondos se puede recurrir además a indemnizaciones en concepto de seguros y a transferencias desde el Fondo General, según los casos y previa autorización de la Junta Ejecutiva.

¹¹ Se encontrará más información sobre el funcionamiento de la CRI en el informe de evaluación completo. Las nuevas contribuciones de donantes —reposiciones— a la CRI han sido más bien escasas en los últimos nueve años, con una media de sólo 18 millones de dólares al año, según las cifras que figuran en las “Páginas Amarillas” de febrero de 2006.



43. A excepción del programa en el país para China, las operaciones que recibieron préstamos para la financiación del capital de explotación y anticipos con cargo a la CEP podrían haber optado por recurrir a préstamos de la CRI o al mecanismo de anticipo de los CAD, de haber tenido éstos suficientes fondos disponibles.
44. Suponiendo que el mecanismo de financiación del capital de explotación y la CEP se aprueben a más largo plazo, el PMA debería determinar si constituye una ventaja mantener cuatro mecanismos diferentes para anticipar fondos.
45. Además de sus propios mecanismos de préstamo internos, el PMA tiene acceso a donaciones o préstamos del CERF de las Naciones Unidas, gestionado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Recientemente, este mecanismo se ha convertido de un fondo de préstamo rotatorio a un fondo que debe reponerse para proporcionar donaciones. Se están ultimando unas directrices sobre su utilización, después de lo cual se supone que el PMA elaborará unas directrices internas sobre las modalidades con arreglo a las cuales el personal directivo operacional del PMA podrá solicitar préstamos o donaciones con cargo al CERF.
46. La variedad de mecanismos de financiación disponibles ha creado cierta confusión en parte del personal directivo de las oficinas sobre el terreno sobre qué mecanismo utilizar según los distintos fines. No existe un registro de préstamos central de fácil acceso en una hoja de cálculo única para cada uno de los proyectos piloto donde se aplicaron los nuevos procesos operativos. Parece que no hay una única unidad responsable de examinar las solicitudes de anticipos y de remitirlas al mecanismo más apropiado. Algunos procedimientos previstos por los nuevos procesos operativos, como el comité interdepartamental de aprobación de créditos o los exámenes trimestrales, podrían ser útiles para otros mecanismos que no recaen en el marco de estos procesos, como la CRI y el mecanismo de anticipo de los CAD.

Recomendaciones

Suponiendo que los nuevos procesos operativos no se apliquen más sólo con carácter experimental, es importante determinar si existe alguna ventaja en mantener varios mecanismos de préstamo internos que requieren la aprobación de autoridades diferentes y distintas garantías financieras.

Si los nuevos procesos operativos se extienden a un mayor número de países y operaciones, quizá resulte útil, además, estudiar si la CRI debería reservarse para las nuevas emergencias repentinas y las “emergencias olvidadas” de mayor duración.

BENEFICIOS

47. Los informes parciales presentados a la Junta acerca de los beneficios obtenidos de la aplicación de los nuevos procesos operativos incluyen estadísticas sobre el número de beneficiarios adicionales atendidos y el ahorro conseguido gracias a la compra de productos a menor precio. La información más reciente, presentada a la Junta en su período de sesiones de febrero de 2006, se recoge en el Cuadro 4.



CUADRO 4. BENEFICIOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS NUEVOS PROCESOS OPERATIVOS				
Proyecto	Beneficiarios	Ahorro directo (en dólares)	Razones del ahorro	Porcentaje de los ingresos de 2005 financiados con préstamos
República Democrática del Congo	1 000 000	1 500 000	Menores costos de transporte	31
Indonesia	170 000	Ninguno		11
Territorio Palestino ocupado	90 000	Ninguno		41
Zona costera del África occidental	670 000	Ninguno		11
China	540 000	Ninguno		96
Sudán meridional	350 000	Ninguno		21
Región del África meridional	4 500 000	6 100 000	Menor precio de los productos	14
Uganda	850 000	12 800 000	Menor precio de los productos y menores costos de transporte	13
Total	8 170 000	20 400 000		

48. El equipo de evaluación examinó el método empleado para elaborar estas estadísticas y planteó varias cuestiones. En los cálculos no se incluyen los beneficios relacionados con los anticipos con cargo a la CEP. La Subdirección de Proyectos Especiales (OEDSP) calculó el número de beneficiarios empleando una fórmula relacionada con las toneladas suplementarias adquiridas gracias al sistema de financiación del capital de explotación. Se dio por supuesto que los múltiples préstamos concedidos a una misma operación sirvieron para atender a diferentes beneficiarios. Las sumas correspondientes al ahorro en la compra de productos se basaron en la información proporcionada por los tres despachos regionales interesados, que aplicaron distintos métodos para generar la información.

49. El equipo de evaluación propuso una metodología alternativa para verificar los beneficios derivados de la aplicación de los nuevos procesos operativos basada en el cálculo del número de raciones adicionales para distribuir, por producto, financiadas con anticipos concedidos en el marco de los nuevos procesos operativos a tres proyectos pilotos¹². Dicho método produjo los resultados que figuran en el Cuadro 5.

CUADRO 5. BENEFICIOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS NUEVOS PROCESOS OPERATIVOS SEGÚN EL MÉTODO DE EVALUACIÓN ALTERNATIVO		
Proyecto	Beneficiarios: estimación resultante de la evaluación (%)	Ahorros de costos: estimación resultante de la evaluación (en dólares)
Zona costera del África occidental	18	Sin calcular
África meridional	30	3 200 000
Uganda	20	890 000

50. Aunque según esta metodología de evaluación el ahorro no es tan elevado como el comunicado en los informes parciales sobre el examen de los procesos operativos, sí se confirma que la disponibilidad de financiación en el marco del examen de los procesos operativos permitió a esos proyectos piloto obtener ahorros considerable en la adquisición de productos y alimentar a tiempo a un mayor número de beneficiarios.

Recomendación

De cara a la elaboración de futuros informes dirigidos a la Junta Ejecutiva, se recomienda modificar la metodología empleada para calcular el número de los beneficiarios que reciben los alimentos del PMA gracias a los mecanismos de financiación de que se dispone en el marco de los nuevos procesos operativos; la recopilación de datos debería ser responsabilidad de la oficina encargada de la operación en cuestión, e integrarse en el sistema de planificación de proyectos.

CONCLUSIÓN

51. La evaluación de los nueve proyectos piloto ha confirmado que los principales elementos de los nuevos procesos operativos —anticipos a proyectos basados en las previsiones de las donaciones y la mejora de la gestión y la presupuestación de los proyectos— pueden contribuir a aprovechar mejor los recursos asignados a los proyectos y a incrementar el número de beneficiarios atendidos a tiempo. El aumento del número de beneficiarios que reciben ayuda en el momento oportuno es considerable y justifica los esfuerzos desplegados hasta la fecha para establecer los nuevos procesos operativos.

¹² Hay una notable diferencia entre la metodología de la OEDSP y la del equipo de evaluación a la hora de calcular cuántos beneficiarios adicionales recibieron ayuda: el equipo de evaluación intentó analizar las cifras de beneficiarios para evitar la doble contabilización, mientras que la OEDSP calculó las cifras basándose en los préstamos, aceptando que los beneficiarios adicionales se podían contar más de un vez en un año si habían recibido más de un préstamo.



52. Antes de extender los nuevos procesos operativos, la Secretaría debería considerar detenidamente el número de países y de operaciones que razonablemente se puede abarcar y gestionar, sin olvidar las necesidades de capacitación. Es preciso tener en cuenta que, hasta que no se ponga en marcha el sistema WINGS II, en 2008, se seguirá utilizando información procedente de hojas de cálculo, y deberá tenerse en cuenta asimismo la capacidad del comité de aprobación de créditos, de la OEDSP y de la ODM para examinar debidamente las solicitudes de préstamo y asegurar el examen trimestral de un número mucho mayor de operaciones.



ANEXO: MATRIZ DE LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN – EVALUACIÓN DEL EXAMEN DE LOS PROCESOS OPERATIVOS

Recomendaciones (abril de 2006)	Unidad responsable	Respuesta de la dirección (medidas adoptadas o que han de adoptarse)
<p>1. Políticas y directrices de la cuenta de efectivo para proyectos (CEP)</p> <p>Al elaborar las políticas y directrices detalladas relativas a la CEP, se deberían tener en cuenta las cuestiones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Habría que establecer un límite para los anticipos de fondos destinados a una sola operación, expresado bien como cifra en dólares o bien como porcentaje de la magnitud de la operación. ➤ Los anticipos con cargo a la CEP deberían someterse a un examen análogo al de los préstamos para la financiación del capital de explotación. ➤ Para los anticipos que impliquen la adquisición de productos se debería adoptar el principio de la recuperación total de los costos o bien garantizar la disponibilidad de fondos para sufragar los costos de transporte y otros costos. ➤ Habría que adoptar una decisión y formalizar un procedimiento con respecto al retiro de efectivo de la CEP para sufragar CAD y OCOD cuando todavía se disponga de financiación procedente del mecanismo de anticipo de los CAD. Se recomienda que no se contemple la concesión de préstamos internos hasta que no se hayan agotado los fondos de este último. ➤ No se deberían conceder préstamos del mecanismo de financiación del capital de explotación o de la CRI a proyectos a los que se hayan otorgado anticipos con cargo a la CEP sin antes haber valorado los riesgos generales. ➤ Es preciso establecer un orden de prioridad para los reembolsos a los distintos mecanismos de anticipo, habida cuenta de las dificultades que se están experimentando para reembolsar tanto los anticipos de la CEP como otros anticipos. <p>Asimismo, la Secretaría tendría que preparar un análisis de los riesgos que conlleva el funcionamiento de la CEP y considerar la posibilidad de pedir a la Junta que apruebe una provisión de fondos similar a la del mecanismo de financiación del capital de explotación, para cubrir posibles problemas de impago a la cuenta.</p>	<p align="center">EI ODM</p>	<p>Se están elaborando unas directrices sobre anticipos internos y externos, que se presentarán a la vez que se extiende la herramienta de planificación de proyectos, lo que está programado para la segunda mitad de 2006.</p> <p>El nuevo diseño de la herramienta de planificación de proyectos facilita la identificación de garantías de reembolso y es un componente esencial para establecer procedimientos y orientaciones en esta esfera.</p> <p>Se adoptarán decisiones sobre los umbrales y las prioridades de reembolso, y los dispositivos de anticipo generales en el marco del “examen de los mecanismos de anticipo” anunciado conjuntamente el 13 de marzo de 2006 en un mensaje conjunto de correo electrónico del Vicedirector Ejecutivo y el Director Adjunto de Administración.</p> <p>Se supone que los resultados de la evaluación, basados en el análisis de los resultados de los proyectos piloto, contribuirán a la formulación de directrices y procedimientos, así como al examen antes mencionado.</p>
<p>2. Financiación del capital de explotación</p> <p>Habría que tener en cuenta las siguientes recomendaciones antes de proceder a ampliar la aplicación de los nuevos procesos operativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Los préstamos deberían hacerse únicamente con arreglo al principio de recuperación total de los costos, a fin de reducir el riesgo de que se adquieran productos y no se disponga después de recursos suficientes para los costos conexos. ➤ Cuando haya otros préstamos pendientes —CRI, mecanismo de anticipo de los CAD, CEP y CERF—, no deberían concederse préstamos de financiación del capital de explotación hasta no haber realizado una evaluación completa de los riesgos y de las futuras contribuciones. En la decisión sobre un préstamo para la financiación del capital de explotación habría que tener en 	<p align="center">OEDSP</p>	<p>Los préstamos deberían tener en cuenta todos los recursos de que disponga el despacho regional o la oficina en el país. Los préstamos basados en la recuperación total de los costos sólo son necesarios si los despachos regionales y las oficinas en los países no pueden gestionar su CEP. Cuando así ocurra, sólo se concederán préstamos con arreglo al principio de la recuperación total de los costos.</p> <p>Lo indicado en el segundo punto ya es una práctica habitual.</p>



ANEXO: MATRIZ DE LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN – EVALUACIÓN DEL EXAMEN DE LOS PROCESOS OPERATIVOS

Recomendaciones (abril de 2006)	Unidad responsable	Respuesta de la dirección (medidas adoptadas o que han de adoptarse)
<p>cuenta el saldo deudor global de una operación específica. Asimismo, habría que establecer un orden de prioridad para el reembolso a cada uno de los mecanismos de anticipo disponibles.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Si los préstamos de la CEP tienen menos prioridad que los de la financiación del capital de explotación, habría que definir un procedimiento oficial para el reembolso de los préstamos concedidos con cargo a la CEP con el fin de atender a necesidades inmediatas. ➤ Se podría arrastrar la deuda entre distintas fases de una misma operación, pero no a operaciones posteriores. ➤ Dada la mayor probabilidad de que un préstamo no se reembolse hacia el final de una operación, habría que efectuar una evaluación suplementaria del riesgo y establecer un calendario de reembolso estricto cuando se concedan préstamos en estas circunstancias. ➤ El gasto de un préstamo para financiación del capital de explotación debería ser acorde con lo indicado en la solicitud del préstamo y ajustarse en función de las necesidades –por ejemplo, si varían los precios– sólo tras haber efectuado un examen completo similar al realizado en el momento de la solicitud. <p>Asimismo, puesto que el préstamo a la OPSR para la financiación del capital de explotación en la República Democrática del Congo podría representar el primer caso de préstamo parcialmente no reembolsado, el PMA debería investigar las causas a fin de determinar si se puede aprender alguna lección que ayude a evitar casos de incumplimiento de este tipo en el futuro.</p>		<p>Con respecto al tercer punto, ahora los ajustes de la CEP se vigilan en el marco del sistema de financiación del capital de explotación y se contabilizan en los planes de reembolso.</p> <p>Con respecto al cuarto punto, las necesidades operacionales determinan la duración de los proyectos. Cuando se corre el riesgo de que no se reembolsen los préstamos para la financiación del capital de explotación —las cancelaciones probables se estiman a lo largo de toda la operación para determinar el nivel de riesgo— las cancelaciones sólo se producen al cierre financiero.</p> <p>Lo indicado en el quinto punto ya es una práctica habitual.</p> <p>Estamos de acuerdo con el sexto punto. Se solicitará un análisis similar al aplicado a las solicitudes de préstamos; sólo se pedirá un examen completo por parte del comité de aprobación de créditos en casos extremos.</p> <p>Con respecto al último punto, el equipo de evaluación no integró el proyecto piloto de la República Democrática del Congo en ninguno de sus cuatro estudios de casos sobre el terreno, por lo cual no pudo examinar en profundidad la situación del préstamo para la financiación del capital de explotación en dicho proyecto. El importe probable que se cancelará se ha reducido ahora a unos 2 millones de dólares, cifra que está dentro de unos límites de riesgo razonables.</p>



ANEXO: MATRIZ DE LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN – EVALUACIÓN DEL EXAMEN DE LOS PROCESOS OPERATIVOS

Recomendaciones (abril de 2006)	Unidad responsable	Respuesta de la dirección (medidas adoptadas o que han de adoptarse)
<p>3. Analistas financieros regionales</p> <p>Las responsabilidades funcionales de los analistas financieros regionales varían considerablemente y sus relaciones jerárquicas no están claramente definidas. Para que el PMA pueda sacar el máximo partido de este nuevo recurso, es necesario aclarar las responsabilidades del puesto y las relaciones jerárquicas con la Sede, dentro de los despachos regionales y con las oficinas en los países.</p>	<p>El ODM, en consulta con la OEDSP, el ODD y la ADF</p>	<p>Las responsabilidades y relaciones jerárquicas de los analistas financieros regionales están definidas en sus atribuciones comunes. Inicialmente, en el ODD y el ODJ, donde hay operaciones regionales, los analistas financieros regionales participaban también en estas últimas. Ahora se han tenido en cuenta estas distinciones y se han asignado otros recursos a las operaciones regionales. La función del Analista Financiero Regional se revisará a mediados de 2006.</p>
<p>4. Directrices sobre la aplicación de los nuevos procesos operativos</p> <p>Antes de que los nuevos procesos operativos se extiendan a más países y operaciones, se precisan unas directrices escritas sobre dichos procesos que puedan entender tanto el personal de la Sede que interviene en la aprobación de los préstamos como los administradores de proyectos y el personal operacional sobre el terreno.</p>	<p>El ODM, en consulta con la OEDSP</p>	<p>Se están elaborando unas directrices sobre anticipos internos y externos, que se presentarán a la vez que se extiende la herramienta de planificación de proyectos, lo que está programado para la segunda mitad de 2006.</p>
<p>5. Actualización de la gestión de riesgos</p> <p>Ahora que se han puesto en práctica los proyectos piloto, es importante hacer una actualización sobre los riesgos inherentes al proceso, que incluya un análisis pormenorizado de los reembolsos obtenidos en materia de previsión de las donaciones y de reembolsos de los préstamos. Dicho análisis debería tomar en consideración los mecanismos de la CEP y de financiación del capital de explotación, además de los otros préstamos proporcionados a las operaciones que reúnen los requisitos necesarios para la aplicación de los nuevos procesos operativos.</p>	<p>El ODM, en consulta con OEDSP</p>	<p>Los posibles riesgos se señalaron en el documento conceptual sobre el nuevo modelo operativo. Se preveía que algunos riesgos fueran medidos por el equipo de evaluación, para poder ajustar convenientemente las herramientas, las prácticas y el proceso de aplicación generalizada, pero el equipo de evaluación no disponía de ningún especialista en análisis de riesgos. La Oficina del Director Ejecutivo (OED) realizará un nuevo examen antes de solicitar alguna modificación de los parámetros financieros. Se tiene la idea de que el mayor riesgo reside en el pronóstico de los ingresos.</p>
<p>6. Comunicación de las previsiones de las donaciones</p> <p>Habría que establecer una estructura más estable de comunicación con las oficinas sobre el terreno acerca de las contribuciones previstas. La práctica, relativamente nueva, de destinar personal de movilización de recursos a los despachos regionales y a algunas de las oficinas en los países de mayor tamaño debería contribuir a asegurar un diálogo sistemático entre las oficinas sobre el terreno y el personal de movilización de recursos ubicado en la Sede.</p>	<p>El FD, en consulta con el ODM</p>	<p>FD está plenamente de acuerdo con lo que se recomienda. Ha estado trabajando para mejorar los procesos y las herramientas de pronóstico de los ingresos, a fin de aumentar la utilidad de la información. Con respecto a la comunicación de datos, una mejora del sistema, finalizada en marzo de 2006, permite ahora a los oficiales de relaciones con los donantes realizar previsiones de los ingresos globales y operacionales dentro del sistema de movilización de recursos, y no en hojas de cálculo separadas. Pronto</p>



ANEXO: MATRIZ DE LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN – EVALUACIÓN DEL EXAMEN DE LOS PROCESOS OPERATIVOS

Recomendaciones (abril de 2006)	Unidad responsable	Respuesta de la dirección (medidas adoptadas o que han de adoptarse)
		<p>se extenderá el acceso de sólo lectura a las oficinas sobre el terreno. El FD ha colaborado además con los servicios que han diseñado la herramienta de planificación de proyectos, por lo que las mejoras introducidas en el sistema de movilización de recursos permitirán la descarga automática de los datos sobre las previsiones desde el módulo de previsiones del sistema de movilización de recursos a la herramienta de planificación de proyectos, una vez se haya introducido ésta.</p> <p>Sin duda el proceso mejorará mediante el examen periódico de los datos sobre las previsiones realizado por el personal de los despachos regionales, las oficinas en los países y el FD. Es evidente, sin embargo, que —tal como ocurre con todo lo nuevo— es necesario explicar mejor al resto del personal la metodología, los supuestos y los procesos relativos al pronóstico de los ingresos. Para ello, el personal del FD hará presentaciones en reuniones regionales, en las sesiones de capacitación de los directores en los países y los oficiales de finanzas y en otros foros apropiados.</p>
<p>7. Condiciones impuestas por los donantes</p> <p>La FDD debería elaborar una matriz de las condiciones impuestas por los donantes y actualizarla periódicamente, de modo que las contribuciones se puedan clasificar en función de las posibilidades que tenga el PMA de utilizarlas para el reembolso de los préstamos o anticipos. Con dicha matriz mejoraría, además, el conocimiento de las condiciones impuestas por los donantes por parte del personal sobre el terreno.</p>	<p align="center">El FD</p>	<p>Ya existe una matriz de las condiciones impuestas por los donantes, que se difundirá en un formato de fácil manejo a las partes interesadas.</p> <p>Las hojas de cálculo de las previsiones mensuales incluyen varios campos en los que se ofrece información breve sobre las condiciones impuestas por los donantes.</p> <p>El módulo de previsiones del sistema de movilización de recursos contiene varios campos con detalles y condiciones, que se descargarán al sistema de planificación de proyectos, cuando entre en funcionamiento. Hasta entonces, el paquete de previsiones de los ingresos mensuales incluye una hoja con información resumida sobre los detalles y las condiciones aplicables.</p>



ANEXO: MATRIZ DE LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN – EVALUACIÓN DEL EXAMEN DE LOS PROCESOS OPERATIVOS

Recomendaciones (abril de 2006)	Unidad responsable	Respuesta de la dirección (medidas adoptadas o que han de adoptarse)
<p>8. Examen de los diferentes mecanismos de préstamo, financiación del capital de explotación y CEP (de los nuevos procesos operativos), mecanismo de anticipo de los CAD y CRI</p> <p>Suponiendo que los nuevos procesos operativos no se apliquen más sólo con carácter experimental, es importante determinar si existe alguna ventaja en mantener varios mecanismos de préstamo internos, que requieren la aprobación de diferentes autoridades y distintas garantías financieras. Si los nuevos procesos operativos se extienden a un mayor número de países y operaciones, quizá resulte útil, además, estudiar si la CRI debería reservarse para las nuevas emergencias de aparición repentina y las “emergencias olvidadas” de mayor duración.</p>	<p>El ODM, en consulta con el ODD y la OEDSP</p>	<p>En el marco del “examen de los mecanismos de anticipo” anteriormente mencionado, se adoptarán decisiones sobre los umbrales y las prioridades de reembolso, así como sobre los mecanismos de anticipo generales.</p>
<p>9. Acta de las deliberaciones del comité de aprobación de créditos</p> <p>En aras de la transparencia y de la rendición de cuentas, habría que levantar acta oficial por escrito de las deliberaciones del comité de aprobación de créditos y difundirla entre el personal interesado.</p>	<p>La OEDSP</p>	<p>Ahora se levanta acta de las decisiones del comité de aprobación de créditos; a las oficinas en los países y los despachos regionales se les informa de las mismas por escrito.</p>
<p>10. Cálculo de los beneficios del examen de los procesos operativos</p> <p>De cara a la elaboración de futuros informes dirigidos a la Junta Ejecutiva, se recomienda modificar la metodología empleada para calcular el número de beneficiarios que reciben los alimentos del PMA gracias a los mecanismos de financiación de que se dispone en el marco de los procesos nuevos operativos; la recopilación de datos debería ser responsabilidad de la oficina encargada de la operación en cuestión, e integrarse en el sistema de planificación de proyectos.</p>	<p>La OEDSP</p>	<p>Se está de acuerdo. No obstante, se tiene la sensación de que la metodología alternativa desarrollada por el equipo de evaluación no refleja adecuadamente la experiencia real ni está estrictamente relacionada con las actuales definiciones de los beneficiarios que emplea el PMA. Está en curso una nueva revisión de la metodología empleada en el marco de los nuevos procesos operativos para calcular el número de beneficiarios.</p>



SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

AD	Departamento de Administración
ADF	Dirección de Finanzas
CAD	Costos de apoyo directo
CEP	Cuenta de efectivo para proyectos
CERF	Fondo Central de Intervención en casos de Emergencia
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
FD	Departamento de Movilización de Fondos y de Comunicaciones
FDD	Dirección de Relaciones con los Donantes
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCOD	Otros costos operacionales directos
OD	Departamento de Operaciones
ODD	Despacho Regional para África Occidental (Dakar)
ODJ	Despacho Regional para África Meridional (Johannesburgo)
ODK	Despacho Regional para África Oriental y Central (Kampala)
ODM	Dirección de Gestión de la Programación
ODMP	Servicio de Programación
OE	Operación especial
OED	Oficina del Director Ejecutivo
OEDB	Oficina de Presupuesto
OEDE	Oficina de Evaluación
OEDSP	Subdirección de Proyectos Especiales
OEM	Operación de emergencia
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA