

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 14-17 de noviembre de 2011**

## **ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS**

**Tema 5 del programa**

*Para examen*

# S

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2011/5-C/1**  
5 octubre 2011  
ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LA ADQUISICIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE TERRESTRE, ALMACENAMIENTO Y MANIPULACIÓN**

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 a efectos de examen.**

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

Directora de la Oficina del  
Auditor Externo:

Sra. R. Mathai

Tel.: 066513-3071

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

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

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

# Informe del Auditor Externo sobre la adquisición de servicios de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación

## Programa Mundial de Alimentos

*Para más información, sírvase ponerse en contacto con:*

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



**CONTRALOR Y AUDITOR GENERAL DE LA INDIA**

## Resumen

En este informe se presentan los resultados de la auditoría, realizada por el Contralor y Auditor General de la India, de las actividades del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de adquisición de servicios de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM), que constituyen el 25% de los costos operacionales derivados del establecimiento de depósitos de reserva de alimentos en diversos lugares.

La auditoría tuvo por finalidad principal evaluar el grado de cumplimiento de los procedimientos prescritos en materia de gestión del TTAM, y verificar si el proceso de selección de los proveedores de servicios es transparente y permite al PMA optimizar el empleo de los recursos. Comprendió la Sede del Programa en Roma, ocho oficinas en los países y dos despachos regionales.

Constatamos que en el presupuesto para los costos de TTAM se registraba una acumulación de excedentes año tras año, aun cuando se informaba de que otros componentes de los proyectos enfrentaban un déficit de recursos. En principio, las tendencias del gasto en el presupuesto de TTAM deberían ser coherentes con las tendencias relativas a los productos. Sin embargo, observamos que si bien en los últimos cinco años el PMA había distribuido, en promedio, el 90% del volumen de productos previsto, el gasto real en concepto de TTAM había representado el 62% del costo presupuestado. El presupuesto de estos servicios se estima sobre la base de una tasa establecida para cada proyecto, que debe revisarse cada seis meses. La tasa real media fue aproximadamente un 68% de la tasa estimada, lo cual indica una tendencia a inflar las estimaciones. También se observó una tendencia entre las oficinas en los países a no revisar la tasa a la baja cuando las condiciones de los mercados eran favorables.

En muchos casos se constataron retrasos en la evaluación de la capacidad logística que proporcionaba a cada oficina en el país un marco para la planificación, lo cual se atribuyó a la escasez de recursos o a dificultades de acceso.

La oficina en el país debe elaborar una lista de transportistas del país que cumplen con los requisitos establecidos. El desempeño de los transportistas que integran la lista se supervisa mensualmente y los resultados se emplean para actualizar la lista. Constatamos la necesidad de que la evaluación sea más objetiva.

Notamos con agrado que en las oficinas en los países se llevó a cabo un proceso de licitación previo a la adjudicación de los contratos de transporte. No obstante, hubo casos de desviaciones que obstaculizaron la competencia y dieron ventajas indebidas a algunos, negando así la igualdad de posibilidades a todos los interesados. Estas limitaciones afectaron a repercutieron en la medida en que el PMA consiguió optimizar los recursos en el marco de sus contratos de adquisición.

El PMA cuenta con un Comité de supervisión en materia de transporte y seguros, que debería reunirse con más regularidad. Por otra parte, el examen efectuado por las misiones de verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales organizadas por la Sede facilita una orientación oportuna a las oficinas en los países.

## Resumen de las recomendaciones

### Se recomienda lo siguiente:

1. *Los supuestos empleados para las estimaciones de los presupuestos, más concretamente la matriz de costos de TTAM, deberían revisarse para reflejar mejor las variaciones de los costos en el transcurso de todo el ciclo de la operación.*
2. *El PMA debería establecer un umbral que ayude a detectar las variaciones importantes de la tasa de TTAM, en caso de que se supere dicho umbral. Estos casos deberían someterse a una revisión por separado y a un seguimiento más estricto para evitar la acumulación de excedentes.*
3. *La calificación del desempeño de los transportistas seleccionados debería basarse en información pertinente y exhaustiva sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales anteriores.*
4. *Deberían enviarse solicitudes de cotización a todos los contratistas preseleccionados, y aquellos que hayan incumplido sus obligaciones contractuales en repetidas ocasiones deberían eliminarse de la lista de los contratistas preseleccionados.*
5. *Un sistema de dos etapas permitiría determinar, en virtud de la evaluación técnica, cuáles contratistas no satisfacen los requisitos exigidos. La selección posterior debería basarse solo en las calificaciones relativas a las ofertas económicas.*
6. *En aras de una mayor transparencia, los criterios para la evaluación de las ofertas deberían mencionarse en la solicitud de cotización.*
7. *En los informes de las misiones de verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales deberían definirse, y someterse a seguimiento, las medidas que se propone aplicar, y el informe correspondiente debería remitirse al Comité sobre productos, transporte y seguros.*
8. *Deberían tomarse las medidas necesarias para que el Comité sobre productos, transporte y seguros se reúna con regularidad.*

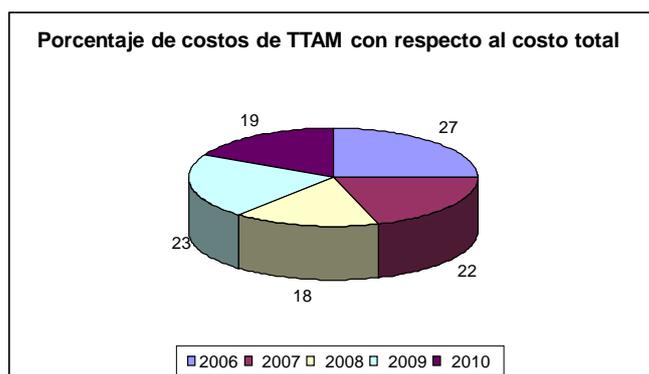
## I Introducción

1. Los costos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) representan alrededor de un cuarto de los costos operacionales que enfrenta el PMA para establecer depósitos de reserva de alimentos en diversos lugares. Los demás costos incluyen el costo de los alimentos, el transporte a través de fronteras internacionales (denominado transporte externo) y los otros costos operacionales directos y costos de apoyo.

| Componentes                           | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| (Valor en millones de dólares EE.UU.) |       |       |       |       |       |
| Total de costos                       | 2 665 | 2 753 | 4 103 | 3 782 | 2 959 |
| Costo de los alimentos                | 979   | 1 262 | 2 150 | 1 740 | 1 415 |
| Costo de TTAM                         | 721   | 597   | 737   | 853   | 562   |

*Las cifras correspondientes a 2010 abarcan hasta el 10 de diciembre de ese año.*

2. Los costos de TTAM comprenden:
- el transporte de los productos alimenticios desde los puertos de llegada (por ejemplo, donde se descargan luego de la expedición marítima) hasta las fronteras del país receptor (donde se distribuirán los alimentos);



- el transporte interno dentro de las fronteras del país receptor, además de los costos de almacenamiento y manipulación hasta el punto de distribución final.

## II La auditoría

### Objetivos

3. El objetivo del PMA en materia de TTAM es asegurar el transporte de los productos del modo más eficiente, oportuno y económico posible. Esto constituye la base de los objetivos de nuestra auditoría, mediante los cuales se procura verificar si:
- *las oficinas en los países se ciñen a los procedimientos prescritos en las etapas fundamentales de la gestión del TTAM;*
  - *la selección de los proveedores de servicios es abierta, transparente y equitativa y garantiza una buena relación costo-calidad/la optimización de los recursos, y*
  - *la supervisión llevada a cabo por la Sede y los despachos regionales es adecuada.*

### Alcance de la auditoría

4. En el marco de la auditoría examinamos los contratos de TTAM adjudicados en el período 2009-2010 en ocho oficinas en los países<sup>1</sup> y dos despachos regionales<sup>2</sup>, y los datos<sup>3</sup> de la muestra se tomaron del sistema WINGS II<sup>4</sup>. En total, examinamos 186 contratos<sup>5</sup> en ocho oficinas en los países. Cuando fue necesario, para el análisis de las tendencias empleamos los datos y las cifras correspondientes a los últimos cinco años.

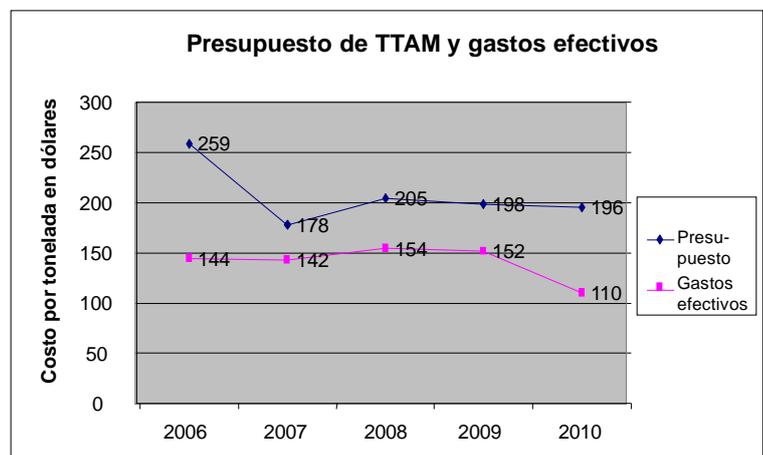
### Metodología

5. Los objetivos, el alcance y la metodología de la auditoría se examinaron con el personal directivo superior en la Sede del PMA durante una reunión inicial celebrada el 22 de noviembre de 2010. Nuestros equipos de auditoría sobre el terreno también mantuvieron reuniones iniciales y finales en las oficinas en los países y los despachos regionales para examinar las observaciones preliminares y obtener algunas respuestas.
6. En los párrafos siguientes se presentan nuestras constataciones y recomendaciones. Solamente se utilizaron ejemplos procedentes de las oficinas en los países donde la información se verificó sobre el terreno.
7. *Agradecemos la cooperación y asistencia prestada por el personal y la dirección del PMA durante las distintas etapas de esta auditoría.*

## III PLANIFICACIÓN

### Proceso presupuestario

8. El presupuesto es una herramienta de planificación que permite realizar estimaciones realistas y ofrecer un control eficaz del gasto. El presupuesto de TTAM se prepara sobre la base de una matriz normalizada para el cálculo del costo medio<sup>6</sup> por tonelada de alimentos durante el desarrollo de un proyecto.



<sup>1</sup> Afganistán, Bangladesh, Etiopía, Kenya, Malawi, Uganda, Myanmar y Nepal.

<sup>2</sup> Johannesburgo y Bangkok.

<sup>3</sup> Durante el período comprendido entre el 1º de julio de 2009 y el 26 de noviembre de 2010, el PMA adjudicó 105.777 contratos de TTAM por valor de 786,54 millones de dólares. La información anterior al 1º de julio de 2009 no se encuentra disponible en WINGS II.

<sup>4</sup> La versión II del Sistema Mundial y Red de Información del PMA, o WINGS II, es una aplicación del sistema informático SAP que el Programa emplea para fines contables.

<sup>5</sup> Ciento cuarenta y cuatro en transporte terrestre interno, 24 en transporte terrestre externo y 48 en otros servicios.

<sup>6</sup> Se trata de una tasa media ponderada compuesta, donde no se diferencia entre el destino, el producto ni otras variables que puedan generar variaciones en los costos.

9. En el cuadro anterior se analiza el presupuesto de TTAM a lo largo del período 2006-2010. El gasto real osciló entre el 45% y el 78% de las cifras presupuestadas. Dicho presupuesto registró un aumento anual medio del 3%; el presupuesto del año siguiente siempre fue más alto, y en numerosos casos mucho más alto, que el gasto real correspondiente al año anterior.
10. La dirección señaló que las cifras reales correspondientes al TTAM serían inferiores a las estimaciones del presupuesto porque los planes se basaban en el supuesto de que los proyectos contarán con el 100% de los fondos necesarios, lo cual era difícil de lograr. No obstante, la diferencia entre el presupuesto y los costos reales de estos servicios no guardaba una estrecha relación con las tendencias en lo relativo a la distribución de alimentos prevista, que se ilustra en el cuadro a continuación. También fue notable la diferencia entre los costos utilizados para el cálculo del presupuesto de TTAM, establecidos con arreglo a la matriz, y las cifras reales. Esto pone de relieve la necesidad de revisar los supuestos empleados para el cálculo de los presupuestos, más concretamente la matriz de los costos de TTAM, para que sean más realistas y resulten de mayor utilidad como herramienta de control.

| Datos concretos   | 2006  | 2007 | 2008  | 2009  | 2010  |
|---|-------|------|-------|-------|-------|
| <b>I Cantidad de productos alimenticios (millones de toneladas)</b>                     |       |      |       |       |       |
| a) Distribución planificada   | 4,7   | 4,3  | 6,2   | 6,3   | 6,4   |
| b) Distribución real  | 5,0   | 4,2  | 4,8   | 5,6   | 5,1   |
| c) Porcentaje de b) con respecto a c)   | 106   | 98   | 77    | 89    | 80    |
| <b>II Presupuestos y cifras reales (millones de dólares)</b>                            |       |      |       |       |       |
| d) Presupuesto de TTAM  | 1 217 | 764  | 1 268 | 1 248 | 1 257 |
| e) Gasto real   | 721   | 597  | 737   | 853   | 562   |
| f) Porcentaje de e) con respecto a d)   | 59    | 78   | 58    | 68    | 45    |
| <b>III Costo unitario de TTAM por tonelada (dólares)</b>                                |       |      |       |       |       |
| g) Presupuestado  | 259   | 178  | 205   | 198   | 196   |
| h) Real   | 144   | 142  | 142   | 152   | 110   |
| i) Porcentaje de h) con respecto a g)   | 56    | 80   | 69    | 77    | 56    |
| <i>#Las cifras correspondientes a 2010 abarcan hasta el 10 de diciembre de ese año.</i> |       |      |       |       |       |

11. Los fondos para TTAM se ponen a disposición de la oficina en el país sobre la base de las tasas de TTAM calculadas para cada proyecto. Cada vez que se emite una orden de compra de alimentos en el marco de un proyecto, dicha orden se registra en el WINGS II. Automáticamente, el sistema calcula el monto que se debe entregar multiplicando la tasa de TTAM por el volumen neto de alimentos, en toneladas, que acaba de registrarse. Mediante una autorización específica se permite a la oficina en el país utilizar los fondos disponibles.

12. En el Manual de Transporte se estipula que la oficina en el país (o el despacho regional en el caso de los proyectos regionales) debe revisar las tasas de TTAM de forma periódica, preferentemente cada seis meses, para verificar si los supuestos, la red de transporte y las tasas contractuales siguen teniendo validez desde el último cálculo. También es necesario revisar la matriz de costos de TTAM si hay cambios importantes en:
- la canasta de alimentos del proyecto;
  - el número o el tipo de puntos de entrada o corredores de transporte;
  - el volumen de las compras y la proporción de las compras locales con respecto a las compras ordinarias;
  - las tarifas de determinados tramos de transporte;
  - cualquier otro parámetro que afecte directamente a la tasa general de TTAM.
13. Observamos que hay una tendencia, de parte de las oficinas en los países, a tener una cautela excesiva y guardar un colchón de fondos, con lo cual se demora la revisión a la baja de la tasa de TTAM y se genera un excedente.

### Estudio de caso 1: Etiopía

Constatamos que se registraban excedentes en el componente de TTAM de tres proyectos, aun después de tomar en cuenta todos los compromisos y los gastos previstos hasta la finalización de cada proyecto. Al mismo tiempo, la oficina en el país informó de que hubo deficiencias en los proyectos (por ejemplo, en el proyecto 104300) por varios motivos, entre ellos, la falta de recursos.

| Proyecto número | Fondos para TTAM<br>(millones de dólares) | Necesidades | Excedente |
|-----------------|---|-------------|-----------|
| 106650          | 359,08                                    | 324,59      | 34,49     |
| 104300          | 18,82                                     | 17,69       | 1,13      |
| 101273          | 12,67                                     | 10,55       | 2,12      |

El análisis exhaustivo de la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 106650 indicó que la tasa de TTAM para el proyecto se había modificado tres veces en los primeros nueve meses de la operación. Para diciembre de 2009, la tasa revisada representaba el 111% de la tasa inicial. Por otra parte, desde diciembre de 2009 las tasas reales se habían mantenido en un nivel inferior y había sido necesario revisar a la baja las tasas aprobadas. Sin embargo, dicha modificación no se hizo sino hasta un año después, en diciembre de 2010, con lo cual se generó una acumulación de excedentes en las esferas de TTAM.

La oficina en el país nos informó de que su propuesta (de noviembre de 2010) de reprogramación con miras a utilizar los ahorros generados en la OPSR 106650 se había transmitido a la Sede para aprobación. También se nos indicó que dado que los excedentes eran inferiores al 10% y el proyecto se ejecutaría hasta fines de 2011, tales excedentes se encontraban dentro de límites aceptables. En el contexto de las operaciones realizadas en Etiopía, la oficina en el país consideró prudente mantener un buen margen de fondos para mitigar la volatilidad de los precios de los combustibles y otros costos relacionados con la logística.

En nuestra opinión, la acumulación de excedentes en el componente de TTAM de los proyectos debido al retraso en la revisión de las tasas, aun cuando los otros componentes se ven afectados por la escasez de fondos, revela una utilización ineficiente de los recursos.

14. Nuestro análisis demostró que se registraban importantes fluctuaciones de un año a otro en las tasas de TTAM de los proyectos. La dirección nos ha explicado que, aunque estas tasas se ven afectadas por varios factores, el PMA aplica un complejo proceso para validar cada una, proceso que incluye el examen de los documentos justificativos y una serie de consultas con los oficiales de logística de las oficinas en los países y los despachos regionales. En nuestra opinión, el mejor medio de verificar la eficacia de este proceso —por más elaborado que fuera— sería el examen de los resultados logrados.

| Oficina en el país  | Número del proyecto |        |
|---------------------|---------------------|--------|
|                     | 2009                | 2010   |
| Rep. Dem. del Congo | 108240              | 1258,6 |
| Nepal               | 100586              | 31,7   |
| Pakistán            | 108280              | 107,8  |

**Recomendación 1:** *Los supuestos empleados para las estimaciones de los presupuestos, más concretamente la matriz de costos de TTAM, deberían revisarse para reflejar mejor las variaciones de los costos en el transcurso de todo el ciclo de la operación.*

**Recomendación 2:** *El PMA debería establecer un umbral que ayude a detectar las variaciones importantes de la tasa de TTAM, en caso de que se supere dicho umbral. Estos casos deberían someterse a una revisión por separado y a un seguimiento más estricto para evitar la acumulación de excedentes.*

### **Evaluación de la capacidad logística**

15. Uno de los elementos que se toman en cuenta en la planificación es la evaluación de la capacidad logística que proporciona a la oficina en el país información sobre los elementos críticos de la cadena logística, como pueden ser las capacidades de los puertos y aeropuertos, las redes viarias y férreas, las instalaciones para el almacenamiento, los procedimientos de manipulación, el precio de la mano de obra, los recursos locales en la esfera del transporte, etc.
16. Observamos que dentro del Despacho Regional de Bangkok, en 2010, 17 de 20 oficinas en los países no habían actualizado la evaluación de la capacidad logística y el retraso al respecto iba de uno a cinco años, según el caso. El despacho regional consideró que si bien dicha evaluación constituía una herramienta de planificación importante también era una actividad que requería muchos recursos, y que la falta de recursos dentro de las oficinas en los países o las dificultades de acceso (como en el caso del Afganistán) limitaban la capacidad de las oficinas para actualizar las evaluaciones cada año. También constatamos retrasos en la actualización de la evaluación de la capacidad logística de las oficinas en los países que dependían del Despacho Regional de Johannesburgo, donde en 2010 solo cinco de 19 oficinas habían actualizado esa información.

### Conformación de una lista de reserva de contratistas

17. En el Manual de Transporte se estipula que la oficina en el país debe elaborar una lista de reserva de los posibles transportistas, cuyos nombres puede obtener de otros organismos de ayuda humanitaria, la Cámara de Comercio y/o el sector comercial. Las respuestas a un cuestionario normalizado ayudan a la oficina a seleccionar a los transportistas que puedan contratarse y a confeccionar una lista. El desempeño de esos transportistas preseleccionados debe someterse a un seguimiento mediante un proceso de evaluación mensual que permita actualizar la lista.

### Estudio de caso 2: Oficina del PMA en el Afganistán

La evaluación del desempeño, que debe realizarse en relación con cada contrato, sirve de base a la evaluación y la actualización anual de la lista de contratistas. Este proceso presenta algunas fallas inherentes.

Observamos que las hojas de evaluación no ofrecían información concreta sobre la ejecución de los distintos contratos de transporte que indicara, por ejemplo, la fecha de expedición y vencimiento de las órdenes de transporte terrestre<sup>7</sup>, el volumen cargado en comparación con el volumen solicitado y con los plazos previstos, etc. En nuestra opinión, la evaluación debe basarse en información pertinente que permita que el proceso sea objetivo.

La lista de transportistas para 2010 puso de relieve otras fallas. La oficina de zona de Kandahar había recomendado nueve de las 10 empresas que conformaban la lista de transportistas. De esas nueve, cinco se evaluaron como “buenas” y cuatro como “aceptables”. Al preparar la lista final, la oficina en el país cambió la evaluación de un transportista de “aceptable” a “buena” y mantuvo la calificación de “aceptable” para las otras tres empresas. En nuestra opinión, el Comité de transporte local<sup>8</sup> debería haber registrado los motivos por los cuales se modificó la evaluación de la oficina de zona.

La oficina en el país reconoció que ello se había debido a la confusión existente en ese momento acerca de los sistemas de calificación, problema que había quedado solucionado en noviembre de 2009 mediante la normalización de la presentación de informes. Si bien valoramos el empeño por mejorar el proceso, observamos que aún en marzo de 2010 la evaluación de algunos contratos (por ejemplo, en Torghundi) no se había realizado aplicando el nuevo modelo. Por lo tanto, recomendamos que se haga un seguimiento más estricto de su aplicación.

<sup>7</sup> Para el transporte de productos mediante los servicios de los transportistas, la oficina en el país expide órdenes de transporte donde se indican el origen y los destinos de la carga, información detallada sobre los productos, la fecha de envío y la fecha de vencimiento de las órdenes mismas.

<sup>8</sup> Está integrado por un mínimo de tres personas, aparte del Director en el País o el Director Regional y el Oficial de Logística. Los integrantes pueden ser miembros del personal del PMA o de otros organismos de las Naciones Unidas y asociados.

Se evaluó a los transportistas mensualmente aplicando una escala de 1 a 4, donde 1 representaba un desempeño deficiente y 4 excelente. Sin embargo, en las evaluaciones del Comité de transporte local se usó una escala de 4 a 1, donde 4 representaba un desempeño deficiente y 1 excelente. Es necesario sincronizar los parámetros de la evaluación para reducir el riesgo de que las evaluaciones resulten incorrectas.

### **Estudio de caso 3: Nepal**

Observamos que los transportistas ya preseleccionados se habían mantenido para el período 2011-2012 sin que se evaluara su desempeño. El Comité de transporte local recomendó que se mantuvieran simplemente porque seguían participando con regularidad en las licitaciones del PMA. Dado que el Programa establece que se aplique un sistema de seguimiento mensual, creemos que los resultados del mismo podrían haberse usado como base para la evaluación de los transportistas preseleccionados que conformaban la lista de reserva.

### **Estudio de caso 4: Oficina del PMA en Uganda**

Observamos que la fecha de entrega no se indicaba en el contrato ni en las órdenes de transporte terrestre, lo que hubiera facilitado el seguimiento. Se nos indicó que el modelo de las órdenes no incluía la fecha de entrega, aunque sí incluía la fecha de expedición y vencimiento de estas (es decir, su período de validez). También se nos aseguró que se hacía un seguimiento de la entrega por medio de los conocimientos de embarque.

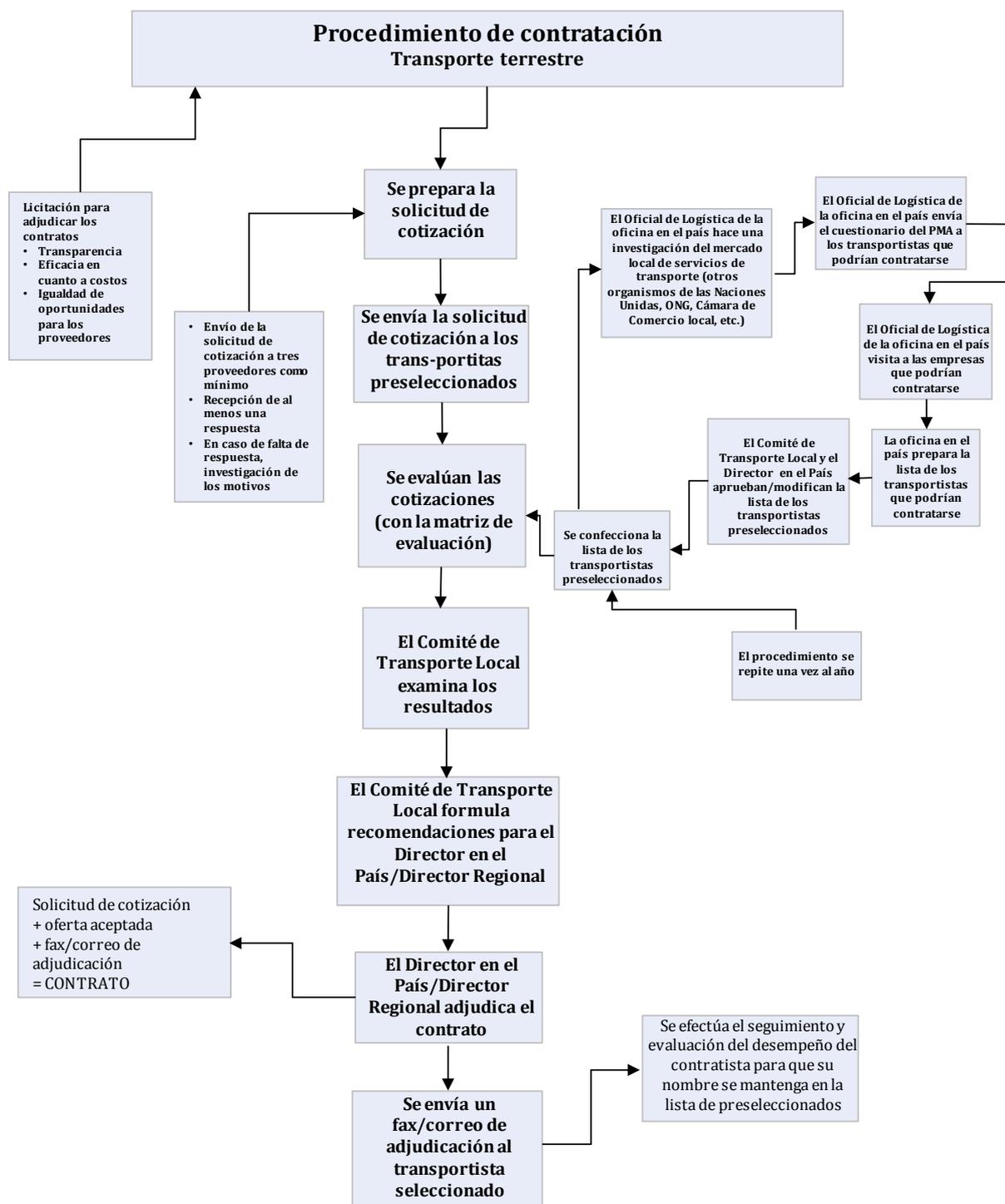
En nuestra opinión, las órdenes de transporte terrestre deberían indicar la fecha en que el transportista ha de entregar los productos, con lo cual constituirían un modelo más completo a efectos del seguimiento. La oficina en el país señaló que como participaba en el transporte interno y externo iba a ser necesario revisar y establecer el plazo medio de entrega conjuntamente con los transportistas, para indicarlo en los contratos futuros.

**Recomendación 3:** *La calificación del desempeño de los transportistas seleccionados debería basarse en información pertinente y exhaustiva sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales anteriores.*

## **IV LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS**

18. El primer paso en el proceso de adjudicación de un contrato es el envío de la solicitud de cotización a todos los contratistas preseleccionados. Las cotizaciones se reciben y evalúan utilizando una matriz de evaluación normalizada. El Comité de transporte local examina los resultados de la evaluación y formula su recomendación al Director en el País o al Director Regional, según en quién se delegue la facultad de adjudicar el contrato. El Director en el País y el Director Regional tienen la facultad de aprobar o no la recomendación de dicho comité, independientemente del monto de que se trate, pero, en caso de estar en desacuerdo con la recomendación, tienen que documentar su decisión.

19. Otro posible sistema de contratación es el sistema tarifario, en el cual se establece una tasa de transporte o tarifa<sup>9</sup> que se propone a los transportistas preseleccionados. Aquellos que aceptan la tarifa reciben entonces la misma tasa. Este tipo de contrato se utiliza en los casos en que las operaciones del PMA requieren los servicios de varios transportistas en las mismas rutas.
20. En el diagrama de flujo que figura en la página siguiente se ilustra el proceso de contratación.



<sup>9</sup> La tarifa se puede establecer por tonelada/destino, por kilómetro/tonelada o, en casos excepcionales, por día.

21. Nos complace constatar que la adjudicación de contratos en las oficinas en los países fue precedida de un proceso de licitación. No obstante, hubo casos de desviaciones que limitaron la competencia, afectaron a la transparencia y proporcionaron ventajas indebidas a algunos, negando así la igualdad de posibilidades a todos los interesados. Estas limitaciones afectaron la relación costo-calidad que el PMA procura obtener en los contratos.

#### **Estudio de caso 5: Oficina del PMA en Nepal Contratos de transporte desde el almacén de Nepalgunj**

Observamos que la oficina en el país había firmado un Memorando de Entendimiento con un transportista por seis meses a partir de mayo de 2008. El memorando se había renovado ocho veces hasta octubre de 2010, y las tasas se habían ido ajustando en función del precio del gasóleo. La oficina nos indicó que había tenido que actuar así debido a la escasez de servicios de transporte, y que las renovaciones se habían basado en un estudio de mercado y se debían a motivos de los que quedaba la debida constancia (falta de infraestructura y capacidad de transporte por carretera).

En septiembre de 2010 se enviaron solicitudes de cotización a seis transportistas de los 17 incluidos en la lista de preseleccionados (que había sido actualizada en mayo de ese año). Esta medida se justificó explicando que las empresas de transporte individuales no estaban preparadas para hacer entregas puntuales de grandes volúmenes de alimentos en las regiones medio occidental y occidental extrema de Nepal. La Federación de empresarios del transporte ratificó que las tasas propuestas eran razonables. En nuestra opinión, debería haberse mantenido la confidencialidad de las tasas propuestas, dado que algunos de los interesados que participaron en la solicitud de cotización podrían haber sido miembros de la Federación, lo cual habría podido generar un conflicto de intereses.

De los cuatro interesados que presentaron cotizaciones, dos aceptaron participar en negociaciones sobre la base de una contraoferta hecha por la oficina en el país. Los otros dos comunicaron a la oficina en el país que estaban dispuestos a trabajar por la tarifa que negociara uno de los dos transportistas que participaran en las negociaciones. Esto generó dudas sobre una posible colusión o intervenciones de carteles.

Examinamos el desempeño de uno de los licitantes adjudicatarios en 2010 en relación con dos órdenes de compra, y encontramos que hubo retrasos de entre 13 y 49 días en la carga del material con respecto a la fecha indicada en las órdenes de transporte terrestre emitidas por la oficina en el país. El hecho de permitir al transportista cargar los productos después de la fecha indicada y de la fecha de vencimiento de las órdenes de transporte terrestre socava los controles del cumplimiento del contrato y de la puntualidad en la entrega de los productos. La oficina en el país explicó que la fecha de vencimiento de las órdenes de transporte terrestre había pasado inadvertida a causa de la gran carga de trabajo, y que se habían tomado medidas correctivas para evitar que esto volviera a suceder.

## **Estudio de caso 6: Afganistán - Herat 2010**

### **a) Solicitud de cotización para servicios de transporte**

Constatamos que se habían rechazado las dos ofertas más económicas recibidas en respuesta a la solicitud de cotización, a pesar de que en el informe de evaluación de la capacidad logística (junio de 2008) ambos transportistas se mencionaran como dos de los principales de la región. La oficina en el país explicó que las ofertas no eran realistas y por eso se habían rechazado.

Las instrucciones indican que si el o los licitantes que presentan las ofertas más bajas no cumplen con las obligaciones del contrato, este podrá adjudicarse al licitante cuya oferta sea la siguiente en cuanto a precio, y que la diferencia de costo podrá deducirse del aval bancario. Si no es posible recuperar esos fondos, podrá iniciarse un proceso de suspensión o se podrá incluir al o a los licitantes en una “lista negra” de proveedores. Estos controles tienen por finalidad desalentar la presentación de ofertas poco realistas. El rechazo de la oferta más baja en este caso nos parecería injustificable.

### **b) Solicitud de cotización para el despacho en aduana y el transporte en la frontera entre Turkmenistán y Afganistán**

La solicitud de cotización se envió a cinco interesados y la oferta más baja para la carga envasada se rechazó. La oficina en el país explicó que la tarifa de despacho en aduana que ofrecía el interesado se había considerado indebidamente baja en relación con las cifras reales. Por otro lado, el costo de manipulación era muy alto y, por tanto, para no tener que dividir el contrato, el trabajo total se había adjudicado al licitante cuya oferta le seguía en cuanto a precio.

Observamos que, en conjunto, la oferta presentada por este licitante seguía siendo la más baja aun considerando el elevado costo de manipulación. El año anterior también se había tomado en consideración para adjudicar el contrato el monto total de la licitación. Consideramos que el desglose de los componentes de una oferta para justificar el rechazo de la oferta más baja era una medida cuestionable.

### **c) Cumplimiento de los requisitos de la solicitud de cotización**

Una de las condiciones de la solicitud de cotización para los contratos de transporte es la presentación de un aval bancario por valor de 5.000 dólares, que se emplea como fianza de cumplimiento<sup>10</sup>. Observamos que con respecto a los contratos de transporte adjudicados por un período de un año (de enero a diciembre de 2010), solamente dos contratistas habían presentado avales bancarios por el período total del contrato. Cuatro no habían presentado ningún aval bancario y siete habían presentado avales que se habían vencido durante la vigencia del contrato.

La oficina en el país indicó que el banco les había comunicado informalmente que los avales no necesitaban renovarse y que solo se cancelarían a pedido del PMA, lo que implicaba que todos los avales mantendrían su validez hasta que la oficina le comunicara lo contrario al banco. No obstante, la oficina en el país admitió que este no era un

---

<sup>10</sup> En caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales, las posibles pérdidas pueden recuperarse a partir de la fianza de cumplimiento.

procedimiento formal y que tratarían la cuestión con el banco para asegurar la renovación de los avales bancarios.

### **Estudio de caso 7: Oficina del PMA en Etiopía**

#### **a) Solicitud de cotización para servicios de transporte terrestre desde el Puerto de Djibouti, octubre de 2010**

Las cotizaciones recibidas se evaluaron en diciembre de 2010, y en ese momento se decidió elaborar una contraoferta según la siguiente metodología:

- se agregaría 0,05 birr por tonelada por kilómetro a las tasas cotizadas para los destinos que utilizaba la institución encargada de los fertilizantes;
- para otros destinos, se utilizaría la tasa media de 15 ofertas “realistas” a fin de calcular la tasa de la contraoferta; se tomarían en consideración los transportistas cuyas ofertas se consideraran “realistas”;
- cuando fuera necesario, también se tendrían en cuenta otros factores como las condiciones de las carreteras, los cambios de rutas, la eficiencia en la descarga y el tiempo en tránsito.

En nuestra opinión, fue cuestionable la decisión de proporcionar incentivos a los licitantes después de que hubiesen presentado sus precios en respuesta a la solicitud de cotización. La oficina en el país nos explicó que la capacidad de transporte por carretera era escasa y la intención era poder contar con la mayor capacidad posible. También se nos informó de que la fianza de cumplimiento se estaba cobrando para obligar a los transportistas a cumplir con su oferta.

El cálculo anterior se basaba en un criterio subjetivo mediante el cual se tomaban en cuenta 15 ofertas “realistas”. Los documentos justificativos no indicaban cómo se habían seleccionado esas 15 ofertas ni por qué se consideraban “realistas”.

También observamos que se habían hecho contraofertas a nueve transportistas que no habían participado en el proceso de solicitud de cotización. Se nos indicó que en ese momento (temporada pico en la que el puerto de Djibouti estaba congestionado), el PMA necesitaba desesperadamente contar con capacidad adicional. La oficina en el país también nos aseguró que en el futuro se procuraría obtener la aprobación de las autoridades competentes en caso de una desviación de ese tipo.

La dirección consideró que las decisiones respecto a las operaciones debían tomarse en función del contexto particular. En nuestra opinión, la incorporación de cambios después de haber recibido las ofertas compromete la integridad del proceso.

#### **b) Solicitud de cotización para servicios de transporte: septiembre de 2009**

La solicitud de cotización se realizó en septiembre de 2009. La licitación no se pudo finalizar por tres meses, durante los cuales se fue prorrogando el plazo. En el último mes de la prórroga, la tasa se incrementó en el 15%, a pesar de que había pruebas claras de que las tasas obtenidas mediante la solicitud de cotización eran inferiores a las del contrato vigente en hasta el 64%. La oficina en el país nos explicó que la decisión se había tomado en consulta con una misión enviada por la Sede, que durante ese período

había habido un aumento del 42% en el precio de los combustibles, que en el sistema tarifario las tasas medias eran un 20% más altas, y que en vista de todos estos factores se había considerado que era justificable dar un aumento conservador del 15% para un período de prórroga de un mes. Se nos dijo además que las tasas no podían compararse debido a los cambios en la dinámica del mercado de los servicios de transporte.

Observamos que la misión de la Sede había recomendado que se revisaran las tarifas modificando la metodología utilizada para calcular las tasas medias. En esta situación, resultaba injustificable utilizar el supuesto de que la tasa media era un 20% más alta.

Además, en julio de 2010, mientras se finalizaba la siguiente solicitud de cotización, se había otorgado otra prórroga de dos meses con un aumento del 13% respecto de las tasas existentes. La oficina en el país señaló que la revisión se debía al aumento del precio del combustible, la temporada pico de las exportaciones de café y el movimiento de los fertilizantes. En un contexto similar al de septiembre de 2009, las tasas ofrecidas en la licitación fueron inferiores en hasta el 81%.

Constatamos que en ocho instancias, entre febrero y mayo de 2010, se habían emitido órdenes de compra sin tener en cuenta 12 ofertas por precios menores. La diferencia entre la cotización más baja y la tasa ofrecida iba de 180 a 2.059 birr. La oficina en el país señaló que las ofertas se habían rechazado sobre la base de experiencias anteriores en las que los transportistas contratados se habían rehusado a cumplir la tarea a las tasas cotizadas. En algunos casos, los transportistas no habían querido presentar su renuncia por escrito. Sin embargo, se nos aseguró que la oficina llevaría un registro de las comunicaciones donde se confirmaran las renunciaciones, lo cual también formaría parte de la evaluación del desempeño.

#### **Estudio de caso 8: Oficina del PMA en Kenya**

##### **Transporte secundario desde el punto de entrega en el interior del país, en Eldoret, 2009-2010**

En las instrucciones se estipula que la confidencialidad de las ofertas individuales debe mantenerse hasta que estas se abran junto con el Grupo de Apertura de Licitaciones; la solicitud de cotización emitida en enero de 2009 indicaba claramente que las ofertas debían presentarse en sobre cerrado. Además, se requería que las ofertas se presentaran en los formularios prescritos, y se indicaba que la falta de cumplimiento de estos requisitos conllevaría la anulación y la no aceptación de las ofertas.

Observamos que todas las ofertas se habían recibido en papel común o membretado. El licitante que había presentado la oferta más baja lo había hecho en papel común, sin indicar la referencia de la solicitud de cotización. Tampoco se habían guardado los sobres en un archivo ni se habían encontrado pruebas de que se había cumplido con el requisito de utilizar sobres cerrados.

#### Otras cuestiones relativas al TTAM: almacenamiento en Etiopía

La oficina en el país había alquilado a privados cinco almacenes con una capacidad de 33.000 toneladas. La capacidad media utilizada durante 2010 fue del 37%; la utilización mensual más alta fue del 54%. Aun así, durante el año se alquilaron tres almacenes más con una capacidad de 15.000 toneladas<sup>11</sup>. La oficina en el país explicó que había cuestiones prácticas relativas a la utilización de la capacidad que derivaban de las necesidades logísticas. También señaló que previendo la reducción de la escala de las operaciones en 2011, la Dependencia de Logística estaba finalizando la actividad de agrupación de la carga en los almacenes, que había iniciado en noviembre de 2010.

También observamos que el servicio de gestión de los almacenes se había confiado a una empresa privada en el caso de dos almacenes (con una capacidad de 10.000 toneladas) desde 1997, cuando la capacidad disponible era suficiente. La oficina en el país nos explicó que esos dos almacenes se utilizaban exclusivamente para el almacenamiento de aceite vegetal, a fin de evitar posibles daños al producto durante la fumigación de otros productos, y para facilitar una recuperación y reacondicionamiento más eficaz del aceite derramado.

Sin embargo, es pertinente mencionar que durante nuestra visita a la suboficina, constatamos que el aceite vegetal también se almacenaba en dos depósitos gestionados por el PMA, donde en noviembre de 2010 se habían realizado fumigaciones. Además, en el Manual de gestión de almacenes no se prohíbe que el aceite vegetal se guarde junto con otros productos.

**Recomendación 4:** *Deberían enviarse solicitudes de cotización a todos los contratistas preseleccionados, y aquellos que hayan incumplido sus obligaciones contractuales en repetidas ocasiones deberían eliminarse de la lista de los contratistas preseleccionados.*

**Recomendación 5:** *Un sistema de dos etapas permitiría determinar, en virtud de la evaluación técnica, cuáles contratistas no satisfacen los requisitos exigidos. La selección posterior debería basarse solo en las calificaciones relativas a las ofertas económicas.*

**Recomendación 6:** *En aras de una mayor transparencia, los criterios para la evaluación de las ofertas deberían mencionarse en la solicitud de cotización.*

## IV SEGUIMIENTO Y FOMENTO DE LA CAPACIDAD

### Comité sobre productos, transporte y seguros

22. El Comité sobre productos, transporte y seguros (CCTI), que funciona en la Sede, asegura la supervisión general en materia de transporte. Está encargado de examinar cada tres meses la idoneidad de las disposiciones establecidas para la contratación de los servicios de transporte y seguros y, en particular, la manera

---

<sup>11</sup> Para el pago de este alquiler se incurrió en un gasto adicional de 900.000 birr desde la fecha de contratación hasta diciembre de 2010.

en que se han aplicado los procedimientos de selección correspondientes, y de formular recomendaciones pertinentes a la Directora Ejecutiva.

23. Observamos que en diciembre de 2009 el CCTI examinó las actividades de transporte y seguros del primero, segundo y tercer trimestres de 2009, y en abril de 2010, el cuarto trimestre de ese año. El primer trimestre de 2010 se examinó en julio de 2010 y mientras se realizaba nuestra auditoría, en diciembre de 2010, aún no se había examinado el segundo trimestre de ese año.
24. La dirección nos indicó que con la introducción del nuevo sistema informático de planificación y gestión de recursos institucionales y con el terremoto en Haití, el personal había tenido tanto trabajo que se habían acumulado retrasos en la presentación de los informes del CCTI correspondientes a 2009. Había provocado retrasos también el hecho de que el puesto de presidente de dicho comité estaba vacante desde abril de 2010.

#### **Examen efectuado por las misiones de verificación del cumplimiento**

25. Las misiones de verificación del cumplimiento organizadas por la Sede permiten analizar el grado de cumplimiento de los requisitos establecidos y ofrecen una orientación oportuna. La Dirección de Logística realizó misiones de verificación del cumplimiento en materia de logística en Myanmar (entre junio y agosto de 2008), el Yemen (en junio de 2009), Filipinas (en abril de 2010) y Sri Lanka (en mayo de 2010).
26. Observamos que los informes de las misiones de verificación del cumplimiento eran exhaustivos y presentaban recomendaciones para mejorar diversos aspectos de las actividades de transporte. En particular, se había recomendado capacitar al personal en las esferas siguientes: i) gestión y fumigación de los productos; ii) administración de los fondos; iii) funciones y responsabilidades de los miembros del Comité de transporte local, y iv) gestión de los almacenes.

**Recomendación 7:** *En los informes de las misiones de verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales deberían definirse, y someterse a seguimiento, las medidas que se propone aplicar, y el informe correspondiente debería remitirse al Comité sobre productos, transporte y seguros.*

**Recomendación 8:** *Deberían tomarse las medidas necesarias para que el Comité sobre productos, transporte y seguros se reúna con regularidad.*

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

|          |   |
|----------|---|
| CCTI     | Comité sobre productos, transporte y seguros                |
| PMA      | Programa Mundial de Alimentos                               |
| TTAM     | Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación         |
| OPSR     | operación prolongada de socorro y recuperación              |
| WINGS II | versión II del Sistema Mundial y Red de Información del PMA |