

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 7-11 de noviembre de 2005

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2005/5-G/1
4 octubre 2005
ORIGINAL: INGLÉS

EXAMEN DE LA OFICINA DE APOYO DE DUBAI Y DEL EQUIPO DE APOYO RÁPIDO EN TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES PARA EMERGENCIAS (FITTEST)

Informe del Auditor Externo

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 de la Oficina del Auditor Externo: Sr. G. Miller tel.: 0044-207798-7136

Auditor Externo, Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido: Sr. R. Clark tel.: 066513-2577

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 Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2645).



La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO) presta al Programa Mundial de Alimentos (PMA) un servicio de auditoría externa. El Sr. John Bourn ha sido designado Auditor Externo por la Junta Ejecutiva, de conformidad con el Reglamento Financiero. Además de certificar las cuentas del PMA en virtud del artículo XIV del Reglamento Financiero, tiene, en virtud de su mandato, la facultad de informar a la Junta Ejecutiva sobre la eficacia de los procedimientos financieros y de la administración y gestión generales del PMA.

La NAO presta servicios de auditoría externa a las organizaciones internacionales, trabajando de manera totalmente independiente de la función que desempeña como institución suprema de auditoría del Reino Unido. Cuenta con un equipo de funcionarios profesionalmente cualificados, dotados de una vasta experiencia de auditoría de organizaciones internacionales.

El objetivo de la auditoría es ofrecer a los Estados Miembros una garantía independiente; mejorar la eficacia de la gestión financiera y el sistema de gobierno del PMA; y apoyar los objetivos de su labor.

Informe del Auditor Externo 2004

Programa Mundial de Alimentos – Examen de la Oficina de apoyo de Dubai y del Equipo de apoyo rápido en tecnología de la información y telecomunicaciones para emergencias (FITTEST)

ÍNDICE

	Párrafos
Resumen	1-4
Introducción	5-12
Alcance de nuestro examen	13-16
Mandato	17-24
Gestión de riesgos	25-34
Optimación de los recursos	35-46
Rendición de informes y medición de las realizaciones	47-48

Resumen

Resumen de la presente sección del informe:

- *el tipo de actividades que realiza la oficina del PMA en Dubai;*
- *las constataciones principales de nuestro examen;*
- *la intención y el objetivo de las recomendaciones formuladas.*

1. La oficina de apoyo del Programa Mundial de Alimentos, con base en Dubai, ofrece a las oficinas del PMA y de otras organizaciones soluciones en materia de transporte a escala mundial, y servicios relacionados con la compra, el almacenamiento y la manipulación de productos no alimentarios. En el período 2002-2005 sus operaciones han acusado un crecimiento rápido impulsado más por la demanda que por una expansión planificada. El Equipo de apoyo rápido en tecnología de la información y telecomunicaciones para emergencias (FITTEST), ubicado también en Dubai, trabaja en estrecha relación con la oficina de apoyo y está encargado de establecer rápidamente redes de comunicación que permitan en situaciones de emergencia transportar alimentos a las zonas más afectadas. El equipo de FITTEST tiene el difícil objetivo de movilizar equipo y personal dentro de las 24 horas posteriores a la notificación de una nueva emergencia. Ambas unidades tienen el mandato de prestar sus servicios en un régimen de recuperación total de los costos. En 2004, los ingresos totales de estos dos servicios ascendían a 14,7 millones de dólares EE.UU., alrededor de un 7% de las compras de productos no alimentarios del PMA, correspondientes a 204 millones de dólares.
2. La oficina de apoyo de Dubai y el equipo FITTEST son representativos de los nuevos enfoques estructurales y de gestión de algunos aspectos de las operaciones del PMA. Mis colaboradores los examinaron en el marco del Plan Estratégico del PMA para 2004-2005 en el que se indicaban nueve Prioridades en materia de gestión. En mi informe se formulan recomendaciones encaminadas a mejorar los resultados obtenidos respecto de las prioridades relacionadas con el fortalecimiento de las relaciones de asociación dentro de la familia de las Naciones Unidas y del sector privado (Prioridad 1); la eficacia del apoyo a las operaciones sobre el terreno (Prioridad 5); la transparencia de los modelos utilizados (Prioridad 7); y la mejora de la financiación y movilización de recursos más allá del grupo de donantes habituales (Prioridad 9).

3. Mis constataciones principales son las siguientes:
 - la expansión de la oficina de apoyo de Dubai ha llevado a recurrir a nuevos arreglos contractuales que conllevan riesgos adicionales de los que el PMA tiene poca experiencia. Será por tanto necesario asegurar una gestión diligente de dichos riesgos y establecer disposiciones claras en materia de rendición de cuentas;
 - en cuanto a flexibilidad y rapidez en los desplazamientos, la presencia de un equipo de FITTEST independiente ofrece ventajas operacionales evidentes frente a otras medidas posibles como la de aumentar la competencia técnica en un despacho regional, una oficina en el país de grandes dimensiones, o en la Sede;
 - el personal de FITTEST lleva a cabo operaciones en condiciones en las que puede ser muy difícil evaluar con antelación si una compra en condiciones de urgencia es más eficaz en relación con los costos que una compra rutinaria que supone costos de manipulación, almacenamiento, mantenimiento y, posiblemente, caducidad;
 - el equipo de FITTEST y la oficina de apoyo han realizado progresos importantes en la introducción de sistemas de estimación y de cobro para la recuperación total de los costos.
4. Con respecto a las actividades del equipo de FITTEST y de la oficina de apoyo, he formulado ocho recomendaciones destinadas a:
 - confirmar que el mandato generalmente aceptado del PMA abarca la realización de actividades respaldadas por una nueva financiación;
 - subsanar las deficiencias detectadas en las directrices operacionales y en la estructura de rendición de cuentas;
 - fortalecer los procedimientos en materia de gestión de riesgos para hacer frente a los riesgos operacionales e institucionales identificados durante el examen;
 - fortalecer la responsabilidad financiera en la recuperación total de los costos;
 - contribuir a una evaluación global destinada a determinar si los procedimientos elaborados en Dubai ofrecen la mejor relación costos-resultados;
 - permitir a las oficinas en los países señalar los principales servicios de compra que puedan servir de referencia en todo el PMA para efectuar compras a un costo mínimo; y
 - mejorar la exactitud y seguridad de la medición de las realizaciones logradas en Dubai.

Introducción

En esta introducción se presenta:

- *un panorama de las actividades del PMA en Dubai;*
- *una evaluación de las razones por las que el PMA actúa desde Dubai;*
- *un estudio del crecimiento de la actividad realizada en Dubai por cuenta del PMA y de organizaciones externas;*
- *un análisis de las fuentes de financiación que respaldan la expansión de las actividades y de la capacidad desde 2002.*

5. El equipo de FITTEST, basado en Dubai, constituye la primera respuesta del PMA a las emergencias, en cuanto encargado de establecer redes de comunicación que permitan el transporte de alimentos a las zonas más afectadas. Su objetivo es movilizar equipo y personal dentro de las 24 horas posteriores a la notificación de una nueva emergencia, si se dispone de financiación. Durante el ejercicio 2004-2005, el equipo de FITTEST apoyó programas del PMA en el Sudán, Haití, el Iraq, el Afganistán, el Chad, Liberia y los países afectados por el tsunami.
6. Establecida oficialmente en 2002, la oficina de apoyo de Dubai actúa como un centro de administración, una dependencia de compras de productos no alimentarios, y un servicio de almacenamiento, en estrecha relación con las operaciones de FITTEST. La oficina comprende distintas dependencias especializadas en compras, logística, relaciones con los donantes, finanzas y administración. La dependencia de logística administra los depósitos donde se almacenan materiales y equipo, y se encarga de contratar el transporte aéreo, marítimo y terrestre de los bienes procedentes de Dubai o que transitan por el país. El cometido de estas dependencias es prestar sus servicios dentro y fuera del PMA en un régimen de recuperación total de los costos.
7. En 2004, el equipo de FITTEST y la oficina de apoyo de Dubai adquirieron conjuntamente productos no alimentarios, equipo y servicios por un valor superior a los 14 millones de dólares, frente a la cifra total de 204 millones de dólares destinada por la Sede y otras oficinas del PMA a la compra de productos no alimentarios. Aunque el valor de las compras de productos no alimentarios realizadas en Dubai es relativamente exiguo en comparación con el de las compras efectuadas en la Sede, la oficina resulta importante para el desarrollo futuro del PMA ya que se basa en un modelo nuevo que permite poner rápidamente a disposición en situaciones de urgencia el equipo y el personal especializado pertinente.
8. La oficina de apoyo de Dubai mantiene reservas suficientes para el establecimiento inmediato de 23 oficinas locales de emergencia. La intención es evitar los retrasos inherentes a las disposiciones anteriores que exigían la compra en cada situación de emergencia o la entrega del material

retenido por los proveedores con los que se habían concertado acuerdos a largo plazo. Los expertos en comunicaciones del equipo FITTEST constituyen una reserva en casos de emergencia. La disponibilidad de peritos y de reservas almacenadas permite al PMA responder más rápidamente en la fase inicial de una emergencia a la necesidad inmediata de comunicaciones y de suministro de equipo.

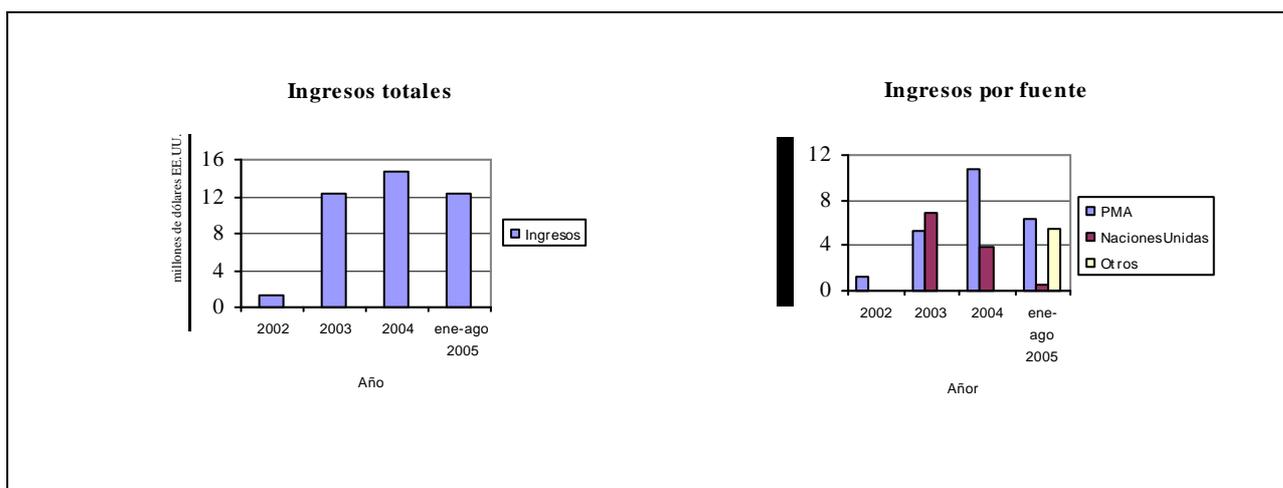
¿Por qué una base en Dubai?

9. En 2001, ante la emergencia en Asia central, se abrió la oficina de Dubai como una unidad de apoyo para situaciones imprevistas. A principios de 2002, el equipo de FITTEST se trasladó a Dubai, fusionando dos equipos de comunicaciones previamente ubicados en Kampala e Islamabad. Dubai brinda al PMA acceso rápido a un centro mundial de transporte cercano a las principales zonas de intervención de los programas del PMA, así como a numerosos proveedores cuyos servicios abarcan Europa occidental, África central y septentrional, el Oriente Medio y Asia occidental. Los Emiratos Árabes Unidos no tienen necesidad de los programas del PMA.
10. En junio de 2004, la oficina de apoyo aumentó sensiblemente su capacidad de almacenamiento (en 10.000 metros cuadrados) cuando se trasladó a locales nuevos ubicados en la Ciudad Humanitaria de Dubai, concebida según las especificaciones del PMA. Dubai tiene previsto utilizar la capacidad adicional para ofrecer a las oficinas del PMA y de otros organismos instalaciones de almacenamiento y manipulación de mercancías, además de brindar soluciones para el transporte en todo el mundo. Para estas operaciones los Emiratos Árabes Unidos ofrecieron durante un período inicial de cinco años el alquiler gratuito de la superficie cubierta por los almacenes y las oficinas, lo que permitió al PMA ahorrar aproximadamente 76.000 dólares anuales de alquiler.

Crecimiento desde 2002

11. El alcance y la envergadura de las operaciones realizadas en Dubai crecieron rápidamente en cuatro años, no tanto en virtud de una expansión planificada cuanto en respuesta a la demanda. En el Gráfico 1 se analizan los ingresos anuales de Dubai, considerados globalmente y por fuente: los ingresos derivados de los contratos del PMA dependen principalmente de la magnitud de las emergencias. En 2004, los ingresos totales fueron de 14,7 millones de dólares, lo que representa un 7% de las compras de productos no alimentarios por parte del PMA.

Gráfico 1 Crecimiento y fuente de los ingresos de Dubai en 2002 -2005



Fuente: Registro financiero de Dubai

12. La dotación de personal de Dubai —59 personas en agosto de 2005— y el número del personal técnico adicional especializado en comunicaciones varían en función de la demanda o de su transferencia desde o hacia proyectos temporales de las oficinas en los países. Para evitar que el personal destacado no pueda trabajar o no esté remunerado, la dirección de Dubai contrata fuera del PMA a los expertos en telecomunicaciones y compras. En el Gráfico 1 se muestra el impacto en 2005 de la financiación por el Banco Mundial de las compras de equipo destinado a la República Democrática del Congo por un total de 5,4 millones de dólares, de los cuales la oficina de Dubai recuperó en total alrededor de 625.000 dólares, en concepto de gastos generales.

Alcance de nuestro examen

La presente sección del informe comprende:

- *Las razones que nos han llevado a examinar las operaciones en Dubai y el alcance del examen en lo referente al mandato, la gestión de riesgos, la optimización de los recursos y la evaluación de los resultados.*
- *La forma en que hemos llevado a cabo el examen y las fuentes de información sobre las que se basan nuestras conclusiones y recomendaciones.*

13. El documento sobre nuestro plan de auditoría presentado a la Junta Ejecutiva en noviembre de 2004 (documento WFP/EB.3/2004/INF/8) señalaba que en las emergencias el PMA dependía sobremanera de las comunicaciones de la tecnología de la información y que el equipo especial de FITTEST se financiaba mediante un gravamen sobre la financiación de los donantes en concepto de costos de personal y de equipo derivados del apoyo a las telecomunicaciones, los proyectos de

emergencia y las operaciones de socorro. Propuse presentar este informe a la Junta Ejecutiva habida cuenta de la importancia de las comunicaciones para la Organización, desde el punto de vista tanto operacional como económico.

14. El Plan Estratégico del PMA para 2004-2007 incluía cinco Prioridades estratégicas (documento WFP/EB.3/2003/4-A/1). A fin de establecer una base sólida para la consecución de estos objetivos de carácter estratégicos, en mayo de 2004 la Junta Ejecutiva aprobó nueve Prioridades en materia de gestión basadas en un análisis de las deficiencias de la Organización. Mi informe sobre la oficina de apoyo de Dubai y el equipo de FITTEST constituye una oportunidad para evaluar los progresos efectivos realizados en la aplicación de las prioridades de gestión, en particular la eficacia del apoyo a las operaciones sobre el terreno (Prioridad 5) y la transparencia de los modelos utilizados (Prioridad 7).
15. Dado que la oficina de apoyo de Dubai y el equipo de FITTEST trabajan en estrecha colaboración, al examinar ambas operaciones hemos considerado los aspectos siguientes:
 - la determinación de si la expansión de las actividades de Dubai se encuadra dentro del mandato del PMA y se apoya sobre modelos de rendición de cuentas claramente definidos;
 - la gestión de riesgos de las operaciones realizadas en Dubai;
 - la determinación de si en las actividades de la oficina de Dubai se optimiza el uso de los recursos y el PMA obtiene ventajas operacionales precisas; y
 - la medición de las realizaciones de las actividades de Dubai basada en los resultados.
16. Para dar una base firme a nuestros análisis y conclusiones, mis colaboradores visitaron Dubai con el fin de examinar las actividades de las unidades y entrevistarse con los directivos de nivel superior y el personal. Además, nos entrevistamos con el personal directivo superior de la Sede, incluidos los jefes de compra, logística y telecomunicaciones, obtuvimos retroinformación de nueve oficinas en los países y despachos regionales visitados antes de nuestro examen, y examinamos los procedimientos e informes pertinentes y los resultados registrados.

Mandato

Esta sección comprende:

- *Un examen de la medida en que el mandato generalmente aceptado del PMA abarca la expansión actual de las actividades realizadas en Dubai.*
- *Una evaluación de la estructura de rendición de cuentas de las operaciones llevadas a cabo en Dubai.*
- *Un análisis de los planes previstos para adaptar las directrices vigentes en materia de compras a fin de lograr una mayor flexibilidad y rapidez en esta esfera.*

17. En 2005, el PMA obtuvo del Banco Mundial una financiación de aproximadamente 12 millones de dólares para comprar equipo no alimentario, a saber ropa, tiendas de campaña y equipo de cocina, para la República Democrática del Congo. En el marco de las condiciones del contrato estipulado entre el PMA y la República Democrática del Congo, el Programa obtuvo con antelación del Banco Mundial el monto total de 12 millones de dólares, lo que le permitió proceder inmediatamente a la compra. El contrato incluía la posibilidad de efectuar compras que iban más allá de las que solían relacionarse con las actividades del PMA en zonas habitualmente atendidas por otras organizaciones de las Naciones Unidas.
18. Este acuerdo es compatible con el Plan Estratégico aprobado por la Junta Ejecutiva, sobre todo con la Prioridad de gestión 1 (establecer asociaciones sólidas con las organizaciones de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Wood, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado); y la Prioridad de gestión 9 (mejorar la financiación y la movilización de recursos incluyendo, más allá del grupo de los donantes habituales, a otros donantes gubernamentales y privados/empresariales).
19. El acuerdo representa, sin embargo, una nueva forma de arreglo contractual que deja abierta la posibilidad de que en proyectos posteriores el PMA actúe como un organismo de compras, con los riesgos adicionales que ello implica para sus operaciones en esferas en las que el Programa tiene poca experiencia. Mis colaboradores observaron que la Secretaría no había obtenido de los servicios jurídicos del PMA la confirmación oficial de que tales contratos cumplieran con el mandato general del Programa.

Recomendación 1: Recomiendo que el PMA obtenga de su Dirección de Servicios Jurídicos la confirmación oficial de que los nuevos arreglos contractuales, particularmente los relativos a esferas de actividad importantes, recaen en el mandato general del PMA.

20. Durante la visita a Dubai, mis colaboradores observaron que la oficina había adquirido todo el equipo contratado a un costo efectivo de 4,8 millones de dólares, lo que representó un ahorro de 5,7 millones de dólares (54%) con respecto a los costos previstos y acordados, y permitió reembolsar al Banco Mundial los fondos no utilizados.

Modelo de rendición de cuentas: directrices y responsabilidades descentralizadas en Dubai

21. Mis colaboradores observaron que el mandato, las relaciones de gestión y la estructura de rendición de cuentas en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países para las operaciones basadas en Dubai estaban obsoletos y carecían de claridad. La ausencia de un mandato institucional oficialmente definido y de una estructura de gestión clara que refleje las operaciones realizadas actualmente en Dubai por el equipo de apoyo y el equipo de FITTEST deja

Examen de la oficina de apoyo de Dubai y del equipo de FITTEST

una incógnita sobre cuáles son los medios más apropiados para integrar en las operaciones del PMA a escala mundial los procedimientos elaborados en Dubai para un despliegue rápido de equipo y personal especializado.

22. Mis colaboradores observaron que no había canales de información hacia los despachos regionales y la Sede del PMA claramente establecidos por lo que respecta a las funciones descentralizadas realizadas en Dubai. Hay pocos indicios de que Dubai informe por conducto de su despacho regional en El Cairo. Mis colaboradores tampoco pudieron encontrar pruebas de que las decisiones fundamentales que afectaron a las operaciones institucionales hubieran contado con una aprobación oficial de la Sede del PMA. La dirección del equipo de FITTEST había preparado directrices relativas a los procedimientos operativos habituales, en las que se definían patrones de trabajo y expectativas, pero no consta que dichas directrices hayan sido aceptadas o aprobadas por el personal directivo superior.
23. Para trabajar eficazmente, tanto el personal en su conjunto como las partes interesadas han de tener una idea común de sus responsabilidades y de la estructura de rendición de cuentas de modo que se logren los beneficios institucionales previstos, la realización de operaciones eficaces y el cumplimiento de las políticas orgánicas. En mi examen observé la necesidad de que se aclararan las disposiciones relativas a la rendición de cuentas. Por ejemplo:
 - la oficina de apoyo de Dubai y el servicio de compras de la Sede tenían distintos puntos de vista sobre los procedimientos requeridos para la compra de 30 vehículos para el Sudán, que costaban aproximadamente 700.000 dólares. Las directrices de la organización requieren “colaboración con los despachos regionales y la Sede” mientras que en una directiva ejecutiva de fecha 14 de septiembre de 2004 se exigía, dado el volumen del gasto, la aprobación previa de la Sede;
 - al principio, a efectos de rendición de informes, el equipo de FITTEST se consideraba parte de la unidad encargada de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones en la Sede, pero ahora la unidad considera que el equipo de FITTEST depende de la oficina de Dubai. No existe entre ambas un canal de información oficial;
 - Dubai suministra equipo a las oficinas en los países recurriendo a sus reservas o valiéndose de acuerdos a largo plazo. Pero no existe un procedimiento claro que permita a las oficinas en los países tratar dichos suministros como transferencia de activos dentro del PMA por modalidades que se ajusten a las normas y procedimientos institucionales del PMA relativos a las adquisiciones; y,
 - mediante la creación de un parque de vehículos automotores ligeros para su transferencia inmediata en caso de emergencia, la Sede tenía por objeto fortalecer la planificación de las compras y no esperar a que surgiera la demanda. Como primer paso, examinó posibles lugares de almacenamiento, incluido Dubai, que, entre tanto, estableció una reserva rotativa de seis vehículos de tipo “landcruiser” e informó de su disponibilidad a las oficinas en los países. La

dirección de compras de la Sede expresó preocupación por cuanto la reserva rotativa pudiera socavar su capacidad de obtener de los proveedores la mejor relación calidad-precio.

Recomendación 2: Recomiendo al PMA que aclare los canales de información y el modelo de rendición de cuentas para Dubai y el equipo de FITTEST; y que actualice sus directrices sobre los objetivos de las operaciones, los procesos y las actividades, así como las funciones de las partes interesadas.

24. Considero que existe un margen amplio para que las directrices de la Sede en materia de compras recojan algunas de las prácticas desarrolladas en Dubai y en otras partes a fin de que haya mayor flexibilidad y rapidez en las compras, al tiempo que se mantienen los requisitos de supervisión para las compras de las Naciones Unidas en general. Por lo tanto, **veo con agrado** la revisión del manual de compras por parte de la Sede, que estaba en curso cuando realizamos nuestro examen, por la que, según nos informó la dirección, se trata de incorporar procedimientos concebidos específicamente para incluir la rendición de cuentas y la rapidez necesaria ante situaciones de emergencia.

Gestión de riesgos

Mi evaluación de la gestión de riesgos comprende:

- ***Un perfil de los riesgos institucionales y operacionales que se plantean para la consecución de las prioridades en materia de gestión.***
- ***Un análisis de los riesgos que afectan a la reputación del Programa por lo que respecta a la regularidad de los procesos y a la supervisión de las compras.***
- ***Un examen de los riesgos relacionados con la dotación de personal y la duplicación de sistemas.***

Evaluación de riesgos institucionales y operacionales

25. La dirección del PMA está en el proceso de introducir la evaluación de los riesgos al servicio de una toma de decisiones fundamentada dirigida al logro de las prioridades en materia de gestión. Como contribución a este nuevo enfoque, examiné los riesgos institucionales y operacionales derivados de las actividades que se realizan en Dubai. Los riesgos institucionales pueden afectar al propio Programa en general haciendo necesaria una intervención del personal directivo superior, mientras que los riesgos operacionales suelen poder ser manejados por la dirección local.

26. Examiné los riesgos específicos que se plantean para la consecución de la Prioridad de gestión 7 —mayor transparencia y rendición de cuentas— mediante la evaluación de la supervisión de las compras; y los riesgos para la consecución de la Prioridad de gestión 5 —fortalecimiento del apoyo operacional— analizando la creación de dependencia de personal especializado y el riesgo de proliferación de sistemas.

Supervisión

27. La oficina de apoyo de Dubai cuenta con la asistencia de un asesor vinculado al grupo de Dubai, que ofrece asesoramiento gratuito. Desde 2001 hasta agosto de 2005 este grupo ha recibido cerca de 3 millones de dólares de contratos del PMA. No hemos observado señales de influencias indebidas, pero considero que en estas circunstancias corre riesgo la reputación del Programa como institución.

28. Para hacer frente a los riesgos operacionales relacionados con la supervisión de las compras, es necesario que un comité de contratos independiente examine las directrices sobre las compras del PMA para establecer de manera transparente y clara la facultad de contratarlas. En circunstancias excepcionales la autoridad correspondiente puede omitir los procedimientos previstos, previendo quizás, un examen *post-facto*. Observé algunos casos de transacciones de conveniencia que dieron lugar a procedimientos de compra no totalmente transparentes de parte de empresas situadas en Dubai. Por ejemplo, una orden de compra de neumáticos por un valor aproximado de 896.000 dólares, fechada antes del cierre de las licitaciones, coincidió exactamente en su prestación y precio con la propuesta que resultó aceptada. La solicitud se había basado en precios cotizados anteriormente por el proveedor, lo que redujo la probabilidad de una competencia totalmente abierta para todos los proveedores.

Recomendación 3: Recomiendo a la Secretaría que realice un examen riguroso e independiente de los arreglos de compras contractuales a través del comité de contratos correspondiente, a fin de conjurar los riesgos de irregularidad y falta de transparencia.

Gestión del riesgo institucional de depender de personal especializado

29. Mientras analizaba mi examen la Secretaría estaba considerando la posibilidad de equilibrar el personal de la Sede y de las oficinas locales para reforzar el apoyo operacional. Por mi parte, examinaba los riesgos institucionales que corre el Programa al prestar apoyo a las telecomunicaciones y la compra de productos no alimentarios.

30. El crecimiento de las actividades ajenas al PMA, tales como el proyecto financiado por el Banco Mundial, crea un riesgo institucional mayor, en el sentido de que las prioridades para las compras de Dubai puedan depender de las fuentes de financiación y exista una capacidad insuficiente para que el personal especializado cubra las situaciones de emergencia del PMA cuando se presenten.

Examen de la oficina de apoyo de Dubai y del equipo de FITTEST

31. Al considerar la ampliación de los conocimientos técnicos localizados y las instalaciones de almacenamiento, la Secretaría debería examinar la manera en que las prioridades puedan fijarse en un nivel de gestión suficientemente elevado y para luego aplicarse en el plano local.

Riesgos operacionales de depender de personal especializado

32. La oficina que prácticamente acaba de establecerse en Dubai se ha beneficiado de una libertad mayor para adoptar nuevas prácticas de trabajo, incluida la flexibilidad de las políticas en materia de movilidad, contratación y retención. En el informe anual del equipo de FITTEST, correspondiente a 2004, se describen los conocimientos especializados necesarios y la dedicación de su personal sobre el terreno que podría tener que viajar a cualquier parte del mundo de un momento a otro. Estas exigencias crean riesgos operacionales de dependencia de una población relativamente pequeña de personal flexible y dotado de los conocimientos técnicos necesarios. La dirección de Dubai informó de que, después de la emergencia del Iraq, debido al cansancio que genera en el personal este tipo de misiones, resultó difícil prestar apoyo a otras emergencias en el PMA en general. En algunas operaciones en las que se contrató personal con poca antelación y experiencia limitada, el equipo de FITTEST se concentró más en la dirección de proyectos y de los nuevos equipos locales contratados que en la realización de una labor técnica directa.

Recomendación 4: Recomiendo a la Secretaría que, al examinar la prestación de servicios de telecomunicaciones y de compra de productos no alimentarios, analice cómo se establecen las responsabilidades en materia de fijación de prioridades a un nivel de gestión superior y cómo se determina una jerarquización precisa de las responsabilidades.

Proliferación de sistemas

33. Dubai utiliza un sistema de inventario elaborado localmente y dotado de una base de datos Access, que no es idóneo para operaciones multilocales. La dirección de la oficina considera que el programa SAP WINGS utilizado en todo el mundo por las oficinas del PMA tampoco es idóneo, ya que depende de una conectividad remota que carece de enlaces con los registros de ventas y de recuperación de costos del PMA de Dubai. Dubai tenía previsto introducir en 2005 el programa Great Planes de Microsoft, con el que la dirección local cree se mejorará la automatización de la cadena de suministro y la rendición de informes sobre los resultados. Este sistema satisfaría fácilmente las necesidades operacionales locales del equipo de FITTEST y de Dubai.
34. A escala institucional, sin embargo, en mi informe sobre el perfeccionamiento del programa WINGS presentado a la Junta Ejecutiva en junio de 2005 apoyé el enfoque de la Secretaría de limitar la adaptación de WINGS a las necesidades del cliente o la utilización de sistemas periféricos que han de transferir información a y desde WINGS.

Recomendación 5: Recomiendo a la Secretaría que examine la posibilidad de que la funcionalidad y conectividad disponibles en WINGS atiendan las necesidades de Dubai sin necesidad de reproducir el sistema.

Optimización de los recursos

Mi examen sobre la optimización de los recursos comprende los siguientes aspectos:

- *Una evaluación del déficit de 600.000 dólares originado por las operaciones de Dubai en 2004.*
- *Un estudio de los mecanismos de recuperación total de los costos utilizados en Dubai.*
- *Un análisis de las formas de promover en el PMA compras más eficaces en relación con los costos.*
- *Una evaluación del crecimiento de las reservas almacenadas y de los planes destinados a un parque de vehículos ligeros.*

Evaluación de la optimización de los recursos

35. El personal del equipo de FITTEST realizó operaciones en condiciones en las que puede ser muy difícil evaluar de antemano si una compra rápida es más productiva y rentable desde el punto de vista operacional que las compras rutinarias que comportan costos de manipulación, almacenamiento y mantenimiento.
36. Mis colaboradores evaluaron los procedimientos que se aplican en la oficina de apoyo de Dubai para garantizar la optimización de los recursos de sus operaciones.

Recuperación de los costos de las actividades de Dubai

37. Las directrices (F52001/005) para la cuenta especial utilizada por el PMA para financiar las operaciones de Dubai exigen una recuperación total de los costos. Las operaciones actuales ya no se ajustan perfectamente a dichas directrices. En 2004, los gastos generales pasaron de 5% a 7,5% para los clientes del PMA y de 11,5% a 13% para otros organismos. No obstante estos aumentos, en diciembre de 2004 el PMA en Dubai tenía un déficit de 600.000 dólares. Aunque los técnicos del equipo de FITTEST emplearon más tiempo del previsto en misiones (90% en vez de 80%), en el presupuesto se sobrestimaron los ingresos recibidos. Este déficit podría recuperarse en 2005 sólo si se aumentan nuevamente los gastos generales. La oficina de apoyo y el equipo de FITTEST establecieron para los clientes un mecanismo de cobros basado en el pago de los costos directos de los servicios prestados más un porcentaje destinado a gastos generales.

38. El déficit registrado en 2004 se debió a una recuperación insuficiente de todos los costos directos de los servicios prestados, algunos de los cuales no habían sido debidamente identificados al facturar otras partes del PMA. Por ejemplo, la tarifa imputable directamente para un técnico del equipo de FITTEST pasó de 200 dólares diarios en 2004 a 250 dólares en 2005.

Mecanismos de cobro para la recuperación total de los costos

39. Reconozco los ingentes progresos realizados por el equipo de FITTEST y la oficina de apoyo en la introducción de estimaciones y mecanismos de cobro para la recuperación total de los costos, pero hace falta una labor ulterior que permita garantizar la solidez de los procedimientos de identificación de los costos y fijar las tarifas apropiadas.
40. En el examen del mecanismo de recuperación realizado por mis colaboradores se comprobaron las siguientes ventajas:
- la dirección logra una mayor comprensión de los costos y de su relación con una actividad empresarial y una toma de decisiones fundamentada;
 - una mayor transparencia respecto de los gastos, e incentivos mayores para garantizar la eficacia y la reducción de los costos;
 - los clientes internos y externos reconocen los costos de los servicios por la imposición de un gravamen que la oficina ha de justificar;
 - el personal puede comprender más fácilmente la recuperación total de los costos como un objetivo común de equipo; y
 - los gastos generales cobrados pueden registrarse en WINGS.
41. Mi reserva principal sobre el sistema actual se refiere a la conveniencia de utilizar un porcentaje fijo del precio contractual para cobrar un recargo, dado que:
- el precio contractual no se refiere al gasto principal de la oficina, que consiste en el tiempo dedicado por el personal a la actividad;
 - los precios contractuales pueden fluctuar ampliamente, y es difícil prever con exactitud la tasa porcentual necesaria para sufragar los gastos generales;
 - los aumentos en los precios contractuales generan una recuperación excesiva, lo que fomenta la acumulación de reservas para períodos en los que la recuperación es deficiente. La presencia de una gran cuantía de excedentes puede generar resentimiento dentro de la Organización, si se hacen comparaciones con otros servicios de apoyo aparentemente menos eficientes. Los excedentes pueden también perjudicar la rentabilidad dentro de los servicios de apoyo, y hacer que los clientes internos tengan la sensación de que se les ha cobrado demasiado; y,
 - los clientes tienen menos incentivos para efectuar órdenes de compra globales, que podrían contribuir a la eficacia al reducir el número de órdenes que debería tramitar la oficina de apoyo.

Recomendación 6: Recomiendo al PMA que antes de extender el principio de recuperación total de los costos a otros servicios de apoyo elabore un modelo seguro de identificación de costos y establezca una base sólida para el cobro de tarifas con el fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Fomento de un proceso de compras más eficaces en relación con los costos en el PMA

42. Las oficinas en los países y los directores de proyectos tienen la responsabilidad de aprovechar de la mejor manera posible los fondos de los donantes. Para ello han de equilibrar algunos factores, particularmente la calidad, la disponibilidad y el costo, habida cuenta de las circunstancias especiales que han de enfrentar. Para elegir el camino más apropiado para hacer las compras dentro del PMA, los directores necesitan tener un acceso rápido a una información fidedigna. Las opciones aparecen ilustradas en un caso examinado por mis colaboradores, los cuales observaron que por la compra efectuada por la oficina de Dubai de 400 radios destinadas a una oficina local se habían pagado 236.000 dólares, frente a los 157.000 dólares estimados por la Sede, lo que representa una diferencia del 50%. Al margen del costo, la diferencia principal en las cotizaciones consistía en que las radios de Dubai estaban listas para la entrega inmediata mientras los otros proveedores necesitaban al menos cuatro semanas para entregarlas.
43. En el informe de 2004 presentado al personal directivo superior, los acuerdos a largo plazo para las compras de Dubai debían añadirse a la Intranet del PMA, pero cuando realizamos nuestro examen en julio de 2005 ello no se había realizado.
44. En el período comprendido entre noviembre de 2004 y agosto de 2005 mis colaboradores visitaron 12 oficinas locales. Observaron que éstas no eran plenamente conscientes de los servicios de compra de que disponían dentro de la Organización; ignoraban, por ejemplo, que las oficinas podían utilizar directamente acuerdos a largo plazo negociados por conducto de la Sede para comprar equipo por el valor máximo para el que tienen facultad delegada, o bien que la oficina de apoyo de Dubai ofrece la posibilidad de comprar equipo entregado directamente a las oficinas en los países sin almacenamiento ni manipulación en los EAU, una tasa de recuperación de los gastos generales del 1,5 % en lugar del 7,5 %.
45. Para una comparación eficaz de las múltiples fuentes de compra hace falta una especificación estándar de los bienes o servicios necesarios. En 2005, la Secretaría comenzó a hacer comparaciones entre el material comprado por la Sede y el mismo material comprado en otras partes, incluido Dubai. Esta confrontación, que no había llegado a completarse cuando mis colaboradores realizaron el examen, tropezó con grandes dificultades debido a la variación de las especificaciones y de los proveedores utilizados por los distintos grupos de compra. Para garantizar la comparabilidad de los datos relativos a los costos han de revisarse periódicamente las especificaciones del material estándar y actualizarse sobre la base de una evaluación periódica de

Examen de la oficina de apoyo de Dubai y del equipo de FITTEST

las necesidades operacionales de la organización. Esta información debe luego ponerse a disposición de los directores operacionales, que son quienes inician el proceso de compra.

46. En un modelo de compras como el utilizado por la oficina de apoyo de Dubai es indispensable que se revise periódicamente el volumen de las reservas y se lo ajuste a las necesidades operacionales identificadas. Los costos que representa el mantenimiento de las existencias también han de incluirse en el costo total de la compra. El Gráfico 2 muestra que el volumen de las existencias mantenidas en Dubai ha aumentado constantemente de año en año, y que ahora alcanza para establecer al menos 23 suboficinas estándar del PMA.

Gráfico 2: Crecimiento anual de las existencias en Dubai



Fuente: Informe anual de Dubai, 2004. En 2005 las existencias variaron de mes en mes, en función de la demanda, entre 2 y 3 millones de dólares.

Recomendación 7: Recomiendo que

- *para tener pautas de referencia, todos los principales servicios de compra del PMA den a conocer los costos de compra y los plazos de entrega, al menos por lo que respecta al material de gran volumen o valor y el que pueda adquirirse en virtud de acuerdos a largo plazo concertados a nivel local o central;*
- *se informe a las oficinas en los países y a los despachos regionales sobre las posibilidades de entrega directa de equipo por parte de Dubai o de compra directa mediante acuerdos a largo plazo concertados en la Sede;*
- *la Secretaría garantice que las especificaciones del equipo esencial sean revisadas periódicamente en función de las necesidades operacionales identificadas; y*
- *todas las propuestas encaminadas a aumentar ulteriormente el volumen de las compras de productos no alimentarios por conducto de la oficina de apoyo de Dubai se sometan a una evaluación exhaustiva de la relación costo-beneficio.*

Rendición de informes y medición de las realizaciones

- *Dubai presenta al personal directivo superior informes mensuales y anuales sobre cada una de sus cinco operaciones: equipo de FITTEST, compras, logística, servicios a los clientes y servicios internos.*
- *En la presente sección se presentan posibilidades de mejorar la medición de las realizaciones mediante la propuesta de indicadores de las realizaciones, procesos de medición y técnicas de evaluación para evaluar la eficiencia operacional y la eficacia en función de los costos de la operación en Dubai*

Medición de las realizaciones

47. La Secretaría y la dirección del equipo de FITTEST desean evaluar objetivamente sus resultados en lo que se refiere a costos, rapidez y flexibilidad. Unos objetivos bien definidos constituyen la base para establecer indicadores e instrumentos de medición clave de las realizaciones. Actualmente, el equipo de FITTEST tiene la reputación de prestar servicios satisfactorios en situaciones de emergencia, pero sigue siendo necesario medir objetivamente las realizaciones y comunicar las conclusiones a la dirección y a las partes interesadas.
48. Mis colaboradores examinaron, por lo tanto, la forma en que el PMA podría establecer indicadores de las realizaciones para las operaciones de Dubai a fin de hacer un seguimiento de los logros e impulsar mejoras relacionadas con los costos, la puntualidad de las entregas, y la eficacia en el uso de los recursos.

Recomendación 8: Recomiendo al PMA que examine la posibilidad de introducir los siguientes indicadores de las realizaciones, procesos de medición y técnicas de evaluación:

Para evaluar la eficacia operacional en Dubai:

- *en el caso de las situaciones de emergencia clasificadas por el personal pertinente como de gran prioridad podría establecerse un calendario estricto para la entrega de comunicaciones y equipo, e informarse sobre el porcentaje de la entrega realizada dentro de dicho calendario como medidas basadas en resultados; y*
- *en el caso de los proyectos menos urgentes, podría informarse sobre las realizaciones teniendo en cuenta los criterios de prestación de servicios acordados previamente con los destinatarios y los donantes.*

Para el examen de la eficacia en función de los costos:

- *Dubai calcula el costo de la retención de existencias como parte de sus procedimientos de imputación de costos. Para permitir una evaluación fundamentada de la eficacia en relación con los costos, debería informarse sobre los gravámenes por la retención de existencias, que tendría que añadirse al costo del suministro cuando se hace una comparación con otras dependencias de compra internas o externas;*

Para el examen de la utilización eficaz de los recursos:

- *una medida de la utilización por parte del personal;*
- *la proporción del esfuerzo en relación con las operaciones del PMA; y*
- *una encuesta sobre el grado de satisfacción de los clientes (tanto internos como externos).*