



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual
Roma, 18-22 de junio de 2018

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 11 de mayo de 2018

WFP/EB.A/2018/6-G/1

Original: francés

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos
Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

Informe del Auditor Externo sobre las pérdidas relacionadas con los suministros de alimentos

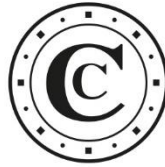
Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe del Auditor Externo sobre las pérdidas relacionadas con los suministros de alimentos" (WFP/EB.A/2018/6-G/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2018/6-G/1/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

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

Coordinador del documento:

Sr. R. Bellin
Director de la Oficina del Auditor Externo
Tel.: 066513-2392



AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

INFORME DE AUDITORÍA PÉRDIDAS RELACIONADAS CON EL SUMINISTRO DE ALIMENTOS

Ejercicio económico 2017

Referencia del Tribunal de Cuentas de Francia: PMA-2017-10



ÍNDICE

RESUMEN	4
I. OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA	5
II. LISTA DE RECOMENDACIONES	8
III. INTRODUCCIÓN	9
IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	10
1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS PÉRDIDAS	10
1.1. Cronología de las pérdidas	10
1.2. Nivel de pérdidas	11
1.3. Origen de las pérdidas	13
2. PRESENTACIÓN DE INFORMES A LA JUNTA EJECUTIVA	15
2.1. Presentación fragmentaria de las pérdidas	16
2.2. Diferencias de cifras entre los informes	16
3. DE LA DEFINICIÓN DEL SUMINISTRO A LA ORDEN	17
3.1. Selección de proveedores	17
3.2. Procedimiento de adquisición	18
4. DEL ENVÍO A LA ENTREGA	18
4.1. Rechazos por parte de los gobiernos	18
4.2. Empresas de inspección	19
4.3. Seguro	20
5. DE LA ENTREGA AL PAÍS A LA TRANSFERENCIA A LOS ASOCIADOS	23
5.1. Almacenes	24
5.2. Asociados cooperantes	28
6. DE LA DISTRIBUCIÓN AL CONSUMO FINAL	29
6.1. Distribución por los asociados	29
6.2. Retroinformación de los beneficiarios	29
6.3. Riesgo de desvíos después de la distribución	30
7. INOCUIDAD Y CALIDAD DE LOS ALIMENTOS	30
7.1. Sistema de control de la calidad	30
7.2. Límites del control de la calidad	31
8. SISTEMAS DE INFORMACIÓN	32
9. VALORACIÓN DE LAS PÉRDIDAS	33
V. AGRADECIMIENTOS	35
ANEXO 1. APROXIMACIÓN A LOS COSTOS COMPLETOS DE LAS PÉRDIDAS EN 2016 Y 2017.	36

RESUMEN

El Programa Mundial de Alimentos distribuye cada año entre 3 y 4 millones de toneladas de productos alimenticios a sus beneficiarios, en particular en las zonas donde se sufren crisis humanitarias de gran envergadura. La cadena de suministro de alimentos del PMA moviliza todos los eslabones institucionales, desde la Sede hasta las oficinas en los países, entre ellos, los proveedores de servicios externos a los que recurre el programa, y los asociados cooperantes que distribuyen los productos alimenticios a los beneficiarios.

A pesar de un entorno en el que se multiplican las situaciones de emergencia complejas y, como consecuencia de ello, el riesgo de incidentes va en aumento, el PMA mantiene un nivel de pérdidas inferior al 1 % de los productos alimenticios que manipula. El riesgo de pérdidas existe en todas las etapas de la cadena de suministro, desde la donación o la adquisición de los productos alimenticios hasta su distribución, con la participación de agentes y la aplicación de procedimientos cada vez diferentes.

Esta variedad de agentes explica la percepción heterogénea de la noción de pérdidas en el seno del Programa. El nivel de pérdidas que reconoce el Programa se limita a las que tienen un impacto financiero directo para él, a tal grado que no se tienen en cuenta incidentes como los retrasos en las entregas o devoluciones a los proveedores, pese a que estos repercuten en la eficiencia y eficacia de las operaciones. Además de esta noción financiera de las pérdidas, los empleados las conciben de distintas maneras, en función de las diferentes dependencias del PMA. La comprensión que se tiene de las pérdidas es fragmentaria, depende del uso de los datos disponibles y puede dar lugar a diferencias en las cifras relativas a las pérdidas entre los distintos informes en la materia.

En años recientes, se ha reforzado el seguimiento global exhaustivo de las pérdidas de productos alimenticios mediante la introducción de dos sistemas de información: el Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS) y el Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET). Cada sistema abarca una secuencia específica en la cadena de suministro. El PMA no cuenta aún con una herramienta integrada de seguimiento de las pérdidas desde la adquisición hasta el consumo final. Además, el seguimiento de los riesgos generales vinculados al suministro de alimentos que realiza el Programa podría mejorarse mediante el registro en tiempo real de los productos alimenticios.

El PMA trabaja con diversos asociados a fin de garantizar tanto los controles de los productos alimenticios recibidos a la llegada de un cargamento al puerto, como la distribución de alimentos a los beneficiarios. Sería ventajoso reforzar la función de supervisión de los despachos regionales, en particular en lo referente al seguimiento de las inspecciones de los almacenes y de la implementación de asociaciones sobre el terreno. La cobertura de los riesgos de pérdidas a cargo del PMA, como resultado de la acción de los asociados, se lleva a cabo por medio de un sistema de seguros interno respaldado por un seguro externo que, en la actualidad, cubre solamente la parte menos importante de las pérdidas sufridas por el Programa —pérdidas anteriores a la entrega—, pero que pronto debería extenderse a las demás pérdidas sufridas por el PMA.

Garantizar la satisfacción de los beneficiarios y la respuesta a sus necesidades mediante mejoras en el seguimiento de los incidentes relacionados con la calidad de los productos alimenticios y la retroinformación de los beneficiarios forma parte integrante de un ejercicio cuyo objeto es limitar el riesgo de perjudicar el buen nombre del PMA. Para ello es necesario fortalecer los mecanismos de control interno con el fin de impedir el uso ilícito de los alimentos distribuidos y racionalizar los procedimientos de notificación de incidentes.

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA

1. Tal como se comunicó en las cartas de notificación, de fechas 17 de julio de 2017 y 1 de diciembre de 2017, un equipo de cinco auditores externos realizó una comprobación en la Sede del PMA en Roma en dos etapas: del 11 al 15 de septiembre de 2017 y del 22 de enero al 2 de febrero de 2018. Además, todas las misiones sobre el terreno programadas en las oficinas exteriores durante el ejercicio económico 2017-2018 contribuyeron a la preparación del presente informe¹. El objeto de esta auditoría es examinar las pérdidas relacionadas con el suministro de alimentos.
2. Por decisión de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de noviembre de 2015, y de conformidad con el Artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA, la labor de auditoría externa del PMA se ha encomendado al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas (*Cour des comptes*) de Francia para el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022.
3. El mandato del Auditor Externo se especifica en el Artículo XIV del Reglamento Financiero del PMA y en el Anexo de dicho Reglamento, así como en la solicitud de candidaturas para el puesto de Auditor Externo. La solicitud de candidaturas, junto con la oferta técnica detallada de servicios del Tribunal de Cuentas de Francia, aprobada por la Junta, constituyen las atribuciones de su mandato.
4. El Auditor Externo es responsable de comprobar las cuentas del PMA (Artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular observaciones, si así lo desea, acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión del PMA (Artículo 14.4 del Reglamento Financiero).
5. De conformidad con el Artículo 3.1 del Reglamento Financiero del PMA, el Director Ejecutivo es responsable de la gestión financiera de las actividades del PMA, de la cual rinde cuentas a la Junta.
6. Se ha preparado una carta de encargo con la entonces Directora Ejecutiva para garantizar que, de conformidad con las normas internacionales de auditoría, se entiendan claramente las obligaciones respectivas de la dirección y del Auditor Externo. Además, antes de cada auditoría, el Auditor Externo informa a la Secretaría sobre el alcance del ámbito de aplicación de las actividades de auditoría que ha de llevar a cabo.
7. El presente informe se incluyó en el plan de trabajo anual del Auditor Externo presentado a la Junta Ejecutiva del PMA en su segundo período de sesiones ordinario de noviembre de 2017, en el que se detallaron las auditorías que habrían de realizarse entre julio de 2017 y junio de 2018. De conformidad con sus atribuciones, cada año el Auditor debe elaborar un informe de auditoría sobre los estados financieros del PMA (que se presenta a la Junta para aprobación), acompañado de un dictamen sobre las cuentas, dos informes sobre las realizaciones y la regularidad de la gestión del PMA, también denominados “informes de auditoría de los resultados” (que se presentan a la Junta para examen) y 10 cartas sobre asuntos de gestión que se emiten después de las visitas a las oficinas sobre el terreno (despachos regionales y oficinas en los países). El Auditor Externo también examina el proyecto de informe anual sobre la aplicación de sus recomendaciones anteriores, que la Secretaría presenta a la Junta para examen.

¹ Despacho Regional de El Cairo y Despacho Regional de Johannesburgo, y oficinas del PMA en el Estado de Palestina, Kenya, Líbano, Malawi, Nepal, Turquía, Ucrania y Zimbabwe.

8. La auditoría sobre las pérdidas relacionadas con el suministro de alimentos se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre las auditorías de resultados y las auditorías de cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA y otras atribuciones que figuran en anexo. Tales normas exigen al Auditor Externo que cumpla las normas deontológicas pertinentes relativas a la auditoría, ejerciendo su juicio profesional y demostrando un pensamiento crítico durante todo el proceso de auditoría.

9. Los principales objetivos de la auditoría consisten en:

- determinar y cuantificar, de ser posible, todas las pérdidas de cualquier índole relacionadas con la compra de alimentos por el PMA, desde la selección de la canasta de alimentos hasta el consumo final;
- examinar los mecanismos de determinación, análisis y rendición de cuentas vinculados a las pérdidas relacionadas con el suministro de alimentos, y
- analizar la eficacia de las medidas establecidas para prevenir y mitigar tales pérdidas.

10. Cada una de las observaciones y recomendaciones se trató con el personal pertinente, en particular, con el personal de la Dirección de la Cadena de Suministro (OSC). La reunión de cierre parcial de la auditoría se celebró el 2 de febrero de 2018 en presencia de la Directora de la OSC. La Secretaría confirmó la validez de las declaraciones formuladas. En este informe se tienen plenamente en cuenta sus observaciones y respuestas, facilitadas por escrito el 26 de marzo de 2018.

11. En las auditorías que se llevan a cabo de conformidad con las normas internacionales, los resultados y el cumplimiento se examinan basándose en criterios adecuados y se analizan luego las causas de cualquier variación respecto de esos criterios. El objetivo es responder a las principales preguntas de auditoría y recomendar mejoras. La primera medida concreta de la auditoría es describir las líneas generales del asunto tratado, esto es, la información o actividad que debe medirse. Dicho asunto puede adoptar diversas formas y tener distintas características, dependiendo del objetivo de la auditoría. Para que sea adecuado, el asunto que se trate debe poder definirse y ser susceptible de una evaluación o medición coherentes respecto de los criterios adoptados, de tal modo que pueda ser objeto de procedimientos que permitan recabar elementos probatorios suficientes y adecuados para fundamentar el dictamen o conclusión de la auditoría².

12. El concepto de pérdidas relacionadas con el suministro de alimentos se ha tratado en el sentido más amplio posible. Se ha tomado en consideración todo tipo de pérdidas. En el ámbito de la auditoría se han tenido en cuenta las pérdidas que no ocasionan pérdidas financieras —bien sea porque están cubiertas por mecanismos de seguro o porque son reembolsadas por las otras partes contratantes—, ya que las pérdidas de este tipo en ocasiones repercuten en la eficacia de las operaciones. De manera análoga, los acontecimientos que solo ocasionan pérdidas financieras indirectas, como las posibles controversias con los vendedores de productos alimenticios, los transportistas o los Estados, la denegación del ingreso de mercancías en las fronteras y los incidentes relacionados con la calidad e inocuidad de los alimentos pueden dar lugar a retrasos imprevistos y costos adicionales, empañar la reputación del PMA y, por último, comprometer el logro de los objetivos de este último. También esos objetivos se tuvieron en cuenta.

² Norma ISSAI 100, párrafos 22 y 26.

13. La finalidad primordial de esta auditoría consiste en evaluar si son adecuados los mecanismos de control interno del PMA, que deben permitirle reducir todas esas pérdidas a un nivel aceptable.

14. Para comprobar la calidad del control interno de las pérdidas, el Auditor Externo elaboró una clasificación lógica de los objetivos subyacentes que persigue el PMA subdividiéndolos en tres categorías: objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos. Para alcanzar estos tres distintos tipos de objetivos, los programas apuntan a obtener diversos tipos de resultados, a saber: los objetivos inmediatos se traducen en logros fácticos; los objetivos operacionales suponen la obtención de resultados que requieren una evaluación más cualitativa, y los objetivos estratégicos se manifiestan por medio de efectos previstos a largo plazo, cuyo análisis tiene más relación con la evaluación. Los logros, los resultados y los efectos previstos que se definen en el marco lógico constituyen los criterios básicos para la evaluación de las realizaciones de la operación. El grado de complejidad que comporta la evaluación del logro de los objetivos varía según su orden de importancia y, en algunos casos, sobre todo por lo que respecta a sus efectos últimos, supera a menudo los límites de una auditoría de resultados. El enfoque aplicado a un programa basado en el marco lógico de objetivos puede resumirse como se indica a continuación.

Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar a los proveedores (inspección de las plantas, certificaciones). • Establecer las exigencias en relación con las adquisiciones (contenido y embalaje). • Detectar los problemas sanitarios/controlar el estado de los productos, entre ellos, los que se transfieren a los asociados cooperantes. • Capacitar al personal del PMA para que intervenga en caso de incidentes relacionados con el suministro de alimentos. • Dar acceso a las instalaciones de almacenamiento y capacitar a los pequeños productores. • Adecuar los procedimientos internos a la iniciativa “Compras para el progreso” (P4P). • Adaptarse a las limitaciones de los beneficiarios. • Reunir los datos necesarios para efectuar el seguimiento de los productos alimenticios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la distribución en los mejores momentos. • Obtener productos que cumplan los criterios establecidos. • Garantizar el buen estado de los productos a lo largo de toda la cadena de suministro. • Vigilar las actividades de los asociados operacionales. • Cumplir las normas y reglamentos de los gobiernos pertinentes. • Limitar toda forma de contaminación y manipulación indebida posterior a la cosecha por parte de los pequeños productores. • Garantizar un control interno riguroso de los suministros de alimentos. • Supervisar y consolidar los casos de pérdidas constatadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanear las pérdidas financieras. • Prevenir el fraude. • Mitigar los riesgos para la reputación del Programa y los riesgos jurídicos. • Asegurar a las poblaciones seleccionadas una alimentación suficiente, en cantidad y en calidad (nutrientes). • Tener en cuenta todas las limitaciones (clima, cultura, precio, tiempo, disponibilidad, etc.), de acuerdo con el contexto de intervención. • Garantizar que la producción de los pequeños agricultores sea conforme a las normas y requisitos en materia de calidad. • Innovar para mejorar el tiempo de conservación y las características de productos.
Logros	Resultados	Efectos

Fuente: Auditor Externo.

II. LISTA DE RECOMENDACIONES

15. Las recomendaciones se clasifican por orden de prioridad:

- **Prioridad 1.** Cuestión fundamental que requiere la atención inmediata de la dirección.
- **Prioridad 2.** Cuestión en materia de control menos urgente que la dirección debe abordar.
- **Prioridad 3.** Cuestión respecto de la cual los controles podrían mejorarse y que se señala a la atención de la dirección.

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Rendición de cuentas a la Junta	2	Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda que se mejore la rendición de cuentas a la Junta Ejecutiva mediante la presentación de un informe anual sobre las pérdidas, se produzcan estas antes o después de la entrega, independientemente de las cuantías aseguradas o reembolsadas.
Selección de proveedores	1	Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda que se sigan reforzando los procedimientos de gestión de pedidos mediante: a) la puesta en funcionamiento, cuanto antes, de un instrumento de gestión de los proveedores internacionales, regionales y locales para que el PMA tenga una visión global de los proveedores que contrata y de su desempeño, y b) la actualización del Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) o el desarrollo de una solución alternativa para tener una visión de conjunto de la ejecución de los contratos y poder extraer datos con miras a una gestión eficaz.
Empresas de inspección	1	Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se desarrolle un sistema que permita disponer de estadísticas sobre el desempeño de los supervisores y los superintendentes a nivel institucional.
Autoseguro	2	Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda que los informes presentados cada año a la Junta Ejecutiva sobre este tema se amplíen incorporando en los mismos los resultados financieros de la Cuenta especial de autoseguro y un informe sobre la idoneidad del nivel de la reserva del seguro.
Almacenes	1	Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se fortalezca el control de los almacenes de la manera siguiente: a) invitando a las oficinas en los países a planificar las inspecciones sobre la base de un análisis de los riesgos; b) documentando y dejando constancia de las inspecciones realizadas, y c) efectuando a nivel de los despachos regionales un seguimiento documentado de la frecuencia de las inspecciones de los almacenes llevadas a cabo por las oficinas en los países.
Asociados cooperantes	2	Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que: a) se proceda a la recopilación centralizada de los acuerdos concertados con los asociados, y b) se vele por que el cumplimiento de los acuerdos de asociación sobre el terreno se convierta en una esfera prioritaria de la labor de supervisión a cargo de los despachos regionales.
De la distribución al consumo final	1	Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que: a) los mecanismos de retroinformación de los beneficiarios se hagan extensivos a todos los despachos regionales, y b) se examine la posibilidad de fortalecer los procedimientos para detectar los usos ilícitos de los alimentos distribuidos.

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Inocuidad y calidad de los alimentos	2	Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que se fortalezca el control interno de la calidad de la manera siguiente: a) remitiendo todos los informes de inspección a la Dependencia de Calidad e Inocuidad de los Alimentos (OSCQ); b) estableciendo un sistema de información completo sobre los incidentes relativos a la calidad que permita a esta dependencia realizar la labor de seguimiento y gestión correspondiente, y c) prosiguiendo la implantación progresiva de un sistema de garantía de calidad para reducir la dependencia del PMA de las inspecciones puntuales de productos.
Sistemas de información	2	Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda que se procure registrar en tiempo real los datos en el sistema LESS para convertirlo en un verdadero sistema de seguimiento de los productos alimenticios.

III. INTRODUCCIÓN

16. En 2017, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) distribuyó 3,9 millones de toneladas de alimentos³ y manipuló 4,5 millones de toneladas, en particular en los países afectados por crisis agudas.

17. El término "productos alimenticios" se refiere a todos los productos alimenticios que el PMA compra o recibe y que se destinan a los beneficiarios en el marco del suministro de ayuda alimentaria directa. Esto incluye alimentos crudos, alimentos elaborados y alimentos nutritivos especializados, se trate de productos distribuidos por el propio PMA o a través de sus asociados. La ayuda alimentaria aportada a los beneficiarios por medio de transferencias de base monetaria se ha excluido del alcance de esta auditoría.

18. Una escasa proporción de estos alimentos no llega a los destinatarios en las condiciones previstas. En 2017, esta proporción representó 28.477 de toneladas equivalentes a 20,5 millones de dólares EE.UU., esto es, el 0,82 % del total de productos alimenticios que se manipulan anualmente en términos de valor⁴. Tales pérdidas se observan en varias etapas de la cadena de suministro y pueden asumir numerosas formas: robo, fraude, desaparición de cantidades, deterioro de la calidad, inadecuación frente a las especificidades locales y riesgo de provocar la destrucción de los alimentos, etc.

19. También las causas de las pérdidas varían. Entre las más frecuentes cabe mencionar las siguientes: productos no conformes a la salida; pérdidas en el mar; duración excesiva del almacenamiento; saqueos, y fragilidad del embalaje. En los países afectados por conflictos internos o externos, se observa una proporción significativa de pérdidas, lo cual no es de extrañar porque en esas zonas se realiza el mayor número de entregas y se plantean los mayores desafíos operacionales.

20. El seguimiento de esas pérdidas se hace mediante dos sistemas de información: el sistema LESS, que cubre hasta la transferencia de la custodia de los alimentos a un homólogo gubernamental o asociado cooperante, quien garantizará su distribución final, y el sistema COMET, que cubre los movimientos de los productos más allá de esta transferencia.

³ Monto distribuido a los beneficiarios, a los asociados cooperantes del PMA y a los interlocutores gubernamentales, con miras a una distribución final. De esta cuantía, 3,5 millones de dólares llegó a los beneficiarios finales (datos provisionales del 25 de enero de 2018).

⁴ Datos provisionales.

21. En el presente informe de auditoría se ha procurado determinar todas las pérdidas relacionadas con el suministro de alimentos, analizar sus causas y proponer mejoras que permitan detectar mejor las pérdidas y reducirlas.

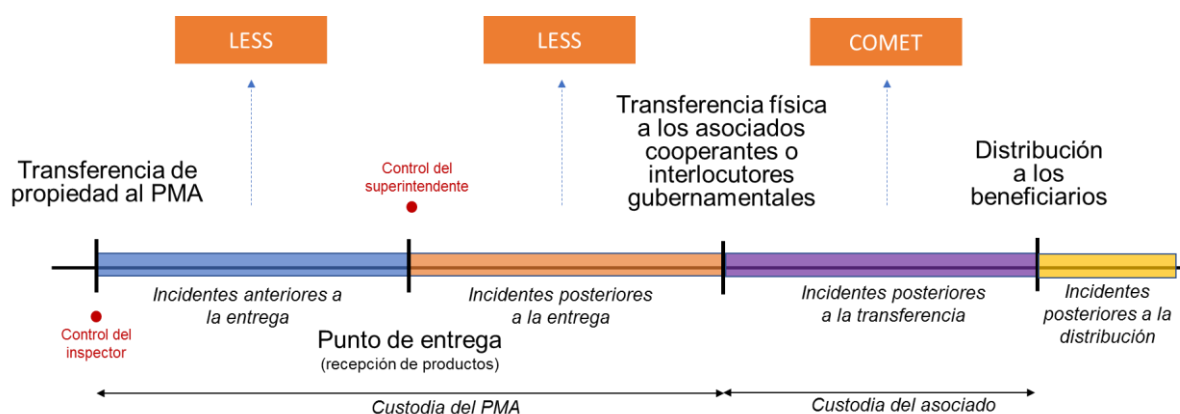
IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

1. Principales características de las pérdidas

1.1. Cronología de las pérdidas

22. Las pérdidas relacionadas con el suministro de productos alimenticios del PMA pueden ocurrir en diversas etapas de la cadena de suministro, desde la adquisición del proveedor o recepción de una donación en especie hasta el consumo por el beneficiario. Según las etapas en las que se producen, esas pérdidas se registran a través de diferentes sistemas y medios.

Figura 1. Cronología de los incidentes⁵.



Nota: El control que realizan los superintendentes solamente se lleva a cabo en los puertos donde se hace la descarga de los cargamentos transportados por mar. A petición de la oficina en el país, los superintendentes también pueden efectuar recuentos de los productos alimenticios que haya recibido la oficina por transporte terrestre. En el caso de los productos que recibe el PMA como donaciones en especie, son los propios donantes quienes realizan los controles, y estos se certifican luego en documentos que el PMA recibe de ellos.

Fuente: Auditor Externo.

- **Pérdidas anteriores a la entrega.** Las pérdidas que se producen entre el envío por el proveedor y el primer punto de entrega en el país beneficiario se registran y someten a seguimiento en cuanto a su volumen y valor, mediante el sistema LESS. Las pérdidas anteriores a la entrega, según la terminología del PMA, afectan a las mercancías que son propiedad del Programa. Si el país beneficiario no es el país de ingreso de las mercancías, la etapa anterior a la entrega se extiende hasta el punto de entrada en el país beneficiario.

⁵ Algunas pérdidas son reembolsadas o reemplazadas por los proveedores y no dan lugar a pérdidas financieras directas. Se denominan más en general incidentes.

- **Pérdidas después de la entrega.** Las pérdidas que se producen entre el primer punto de entrega en el país beneficiario y el suministro de alimentos, esto es, directamente a los beneficiarios o, en la mayor parte de los casos, a los asociados cooperantes para su distribución final, también se someten a seguimiento con el sistema LESS. En la terminología del PMA, esto se conoce como “pérdidas después de la entrega”. La propiedad de los productos alimenticios suele transferirse al gobierno del país beneficiario donde deberán distribuirse estos productos. A pesar de que se ha transferido la propiedad de los productos alimenticios conservados en sus almacenes, el PMA los reconoce como existencias, puesto que mantiene su custodia física y el control sobre estas⁶. El propio PMA suele derivarlas al punto de distribución a los asociados o beneficiarios.
- **Pérdidas posteriores a la transferencia.** Las pérdidas que se producen después del punto de distribución no están sometidas al control del PMA, lo cual significa que este ya no posee la custodia de los productos alimenticios. Los productos alimenticios dejan de ser activos del Programa, si bien este conserva el deber de vigilancia respecto de su uso. Es importante distinguir en esta fase la secuencia inicial, que va desde la entrega de los productos alimenticios a los asociados cooperantes o los gobiernos, quienes aseguran su almacenamiento, hasta la distribución final. En la Figura 1 (véase *supra*), esta fase se conoce como “incidentes posteriores a la transferencia”: el PMA deja de tener la custodia de los productos alimenticios, que ya ha distribuido a los interlocutores gubernamentales o los asociados cooperantes, pero esos productos todavía no se han distribuido a los beneficiarios. El seguimiento del volumen de pérdidas que pueden producirse durante esta secuencia se puede hacer con el módulo electrónico COMET a partir de la información facilitada en los informes de distribución.
- **Pérdidas posteriores a la distribución.** Las pérdidas que se producen después de la distribución a los beneficiarios, por ejemplo, debido a desvíos u obstáculos al consumo, no son objeto de seguimiento en un sistema de información específico.

1.2. Nivel de pérdidas

23. En 2017, de acuerdo con la información disponible⁷, el volumen de pérdidas de alimentos (antes del reembolso por el seguro y de los montos recuperados por el proveedor o el transportista) aumentó a 28.477 millones de toneladas⁸, por un valor de 20,5 millones de dólares, lo que representa el 0,73 % del volumen de alimentos distribuidos y el 0,93 %, en términos de valor. En cuanto a los productos alimenticios manipulados en 2017⁹, incluidos tanto los alimentos almacenados al inicio del año en los países beneficiarios como los alimentos recibidos por los países durante ese período, las pérdidas representaron el 0,63 % del volumen total y el 0,82 %, en términos de valor. Estas cifras referentes a las pérdidas reflejan resultados logísticos satisfactorios, al mantenerse las pérdidas por debajo del 1 % de las transacciones, con un nivel globalmente estable, durante los últimos cinco años. En 2016, las pérdidas representaron el 0,74 % de los productos alimenticios almacenados, en términos de volumen, y el 0,96 %, en términos de valor.

⁶ Nota 2.4 de los estados financieros.

⁷ Datos provisionales de la Subdirección de Contabilidad General (RMFG) y de la Dirección de la Cadena de Suministro (OSC).

⁸ Cantidad distribuida a los beneficiarios, a los asociados cooperantes del PMA y a los interlocutores gubernamentales.

⁹ Datos provisionales de la OSC.

Cuadro 1: Variaciones en las pérdidas anteriores y posteriores a la entrega, entre 2013 y 2017

Año	Pérdidas anteriores a la entrega		Pérdidas después de la entrega		Volumen total de pérdidas netas (toneladas)	Valor total de las pérdidas netas (dólares)
	Volumen de las pérdidas netas (toneladas)	Valor de las pérdidas netas (dólares)	Volumen de las pérdidas netas (toneladas)	Valor de las pérdidas netas (dólares)		
2013	11 268	7 498 680	25 016	18 684 094	36 284	26 182 774
2014	9 324	8 135 847	18 921	15 563 533	28 245	23 699 380
2015	14 483	8 064 549	12 694	11 019 934	27 177	19 084 483
2016	10 791	6 084 737	20 109	18 070 937	30 900	24 155 674
2017	11 199	5 939 588	17 278	14 598 416	28 477	20 538 004
Total	57 065	35 723 401	94 018	77 936 914	151 083	113 660 315

Nota: Las pérdidas después de la entrega de 2017 (14,6 millones de dólares) incluyen las pérdidas posteriores a la transferencia a los asociados cooperantes y los interlocutores gubernamentales, que ascienden a 2,5 millones de dólares.

Fuente: Auditor Externo, con arreglo a los datos facilitados por el PMA. 2017: datos provisionales a fecha de 24 de enero de 2018, extraídos del sistema LESS, y datos provisionales de la Dirección de la Cadena de Suministro (a cargo de la redacción del informe sobre las pérdidas después de la entrega, de fecha 21 de marzo de 2018).

24. **Sin embargo, este rendimiento satisfactorio debe relativizarse. Para ser exhaustivo, en un panorama de las pérdidas relacionadas con el suministro de alimentos también deberían tenerse en cuenta los incidentes o acontecimientos que no se traducen en pérdidas financieras directas, pero que, no obstante, equivalen a una pérdida de eficacia y eficiencia. Los costos adicionales generados por un incidente, retrasos en las entregas, exenciones fiscales que no se respetan, costos de seguro, costos de litigios y costas judiciales, entre otros, son todos costos adicionales que inciden en el rendimiento de una operación de suministro.**

25. La valoración de las pérdidas empleada por el PMA para el seguimiento de los datos en los sistemas LESS y COMET incluye, además del costo de los productos alimenticios a su precio de compra, cualquier otro costo conexo durante el transporte de los alimentos y cualquier otro costo adicional correspondiente a la elaboración de los productos¹⁰.

26. Por otro lado, en la cifra citada anteriormente no se tienen en cuenta algunos acontecimientos o costos vinculados a los incidentes, tales como:

- los costos adicionales relacionados con tiempos de almacenamiento adicionales, la reexportación a otro país u otras medidas de gestión de una pérdida (gastos de destrucción, pruebas de laboratorio, limpieza, inspecciones, etc.);
- los costos de seguro así como los costos de gestión de las reclamaciones contra terceros;

¹⁰ En el Manual de instrucciones del PMA para la aplicación de las IPSAS, el costo de las pérdidas relacionadas con el suministro de alimentos se define mediante la fórmula siguiente: "El costo de los productos alimenticios se calcula sobre la base del costo de compra o del valor razonable, en caso de que dichos productos sean donados en especie, y comprende todos los demás gastos en que se incurre para que tales productos queden bajo custodia del PMA en el primer punto de entrada del país beneficiario donde vayan a distribuirse. Este costo incluye además todo costo significativo de transformación, como el que pueda suponer la molienda o el envasado. El costo se determina con arreglo a un promedio ponderado".

- la devolución de productos alimenticios al proveedor no es considerada una pérdida, puesto que no hay pérdida financiera; sin embargo, la operación provoca por lo menos una prolongación de los plazos de entrega y una pérdida de eficacia;
- tampoco se tienen en cuenta los productos alimenticios no entregados y que se deducen del recibo del vendedor o transportista. Aunque el PMA ha puesto en marcha mecanismos para reemplazar los productos alimenticios faltantes, una diferencia incluso transitoria entre la cantidad prevista y la cantidad entregada también puede analizarse como una pérdida de eficacia.

27. Por otro lado, cabe señalar que las pérdidas indicadas en términos de valor en el sistema LESS son pérdidas brutas, antes del pago de indemnización por parte de los aseguradores y antes de los reembolsos por los proveedores y transportistas¹¹.

28. Por último, los litigios y las reclamaciones en los que es parte el PMA suponen también un costo adicional para las operaciones de ayuda y asistencia alimentaria del Programa, en parte directamente relacionado con la adquisición y distribución de alimentos. Al 31 de diciembre de 2017, este costo podía estimarse en aproximadamente 30 millones de dólares. Se trataba principalmente de créditos del impuesto sobre el valor añadido (IVA) no reembolsados al PMA por algunos Estados (29 millones de dólares¹²), y el resto derivaba de deudas correspondientes a controversias entre el PMA y terceros. Estas contribuciones por recibir se han cancelado parcialmente y se ha dispuesto el pago de las deudas

1.3. Origen de las pérdidas

29. En 2017, prácticamente el 81 % del volumen de las pérdidas anteriores y posteriores a la entrega¹³ obedecía a problemas relacionados con el transporte y el almacenamiento de productos alimenticios¹⁴.

¹¹ Anexo 1: Aproximación a los costos completos de las pérdidas en 2016 y en 2017.

¹² Esta cifra incluye todo tipo de pagos (proveedores de servicios, materiales, líquidos, etc.), no solo las compras de alimentos.

¹³ Los cálculos y las cifras que aquí se presentan están basados en datos provisionales de enero de 2018.

¹⁴ El cálculo incluye el transporte (45,9 %), la duración excesiva del almacenamiento (21,4 %) y el almacenamiento (13,6 %).

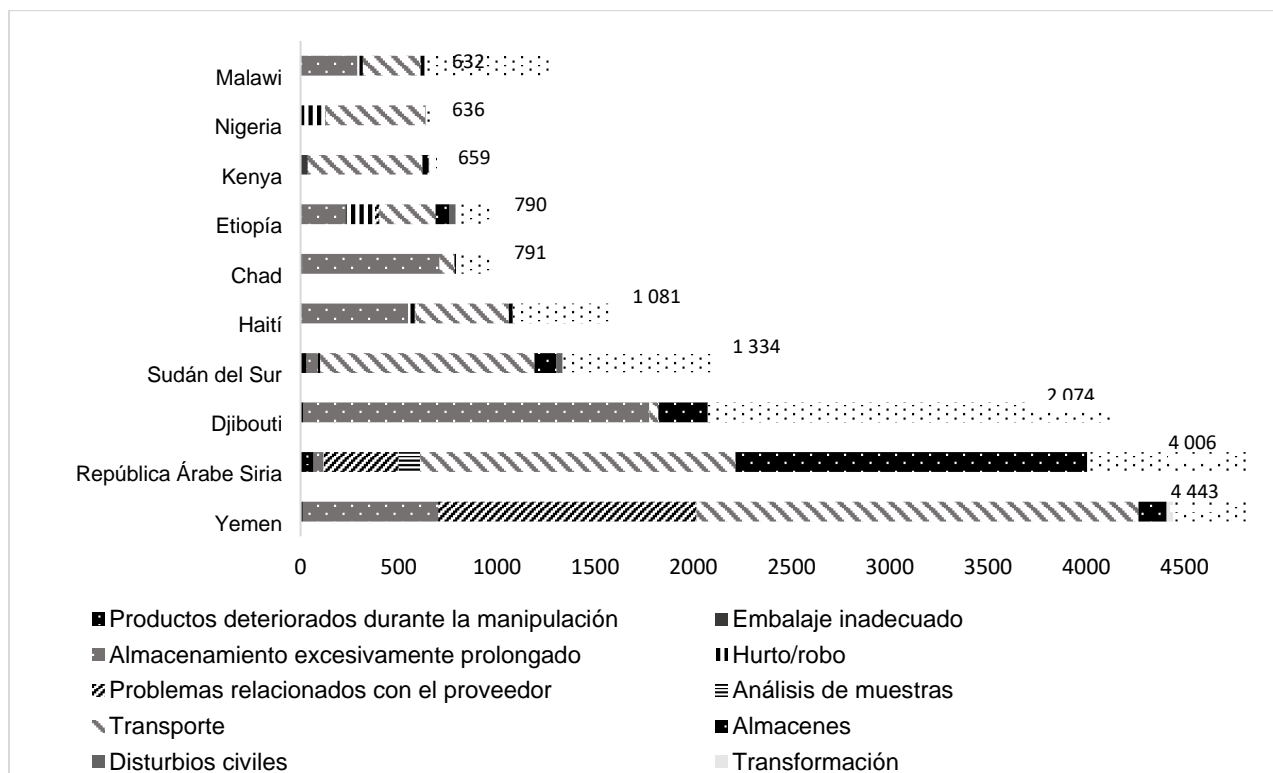
Cuadro 2: Las cinco causas principales del volumen total de pérdidas en 2017

Transporte	<ul style="list-style-type: none"> • 10.768 toneladas • 5.829.754 de dólares • 0,31 % de los alimentos distribuidos a los beneficiarios • 0,24 % de los productos alimenticios manipulados • 45,9 % del volumen total de pérdidas
Duración excesiva del almacenamiento	<ul style="list-style-type: none"> • 5.015 toneladas • 3.979 128 de dólares • 0,15 % de alimentos distribuidos a los beneficiarios • 0,11 % de productos alimenticios manipulados • 21,4 % del volumen total de pérdidas
Daños debidos al almacenamiento	<ul style="list-style-type: none"> • 3.196 toneladas • 2.918.443 de dólares • 0,09 % de alimentos distribuidos a los beneficiarios • 0,07 % de productos alimenticios manipulados • 13,6 % del volumen total de pérdidas
Problemas relativos a los proveedores	<ul style="list-style-type: none"> • 2.318 toneladas • 3.309.230 de dólares • 0,07 % de alimentos distribuidos a los beneficiarios • 0,05 % de productos alimenticios manipulados • 9,9 % del volumen total de pérdidas
Deterioro de productos durante la manipulación	<ul style="list-style-type: none"> • 1.136 toneladas • 793.342 dólares • 0,03 % de alimentos distribuidos a los beneficiarios • 0,03 % de productos alimenticios manipulados • 4,8 % del volumen total de pérdidas

Fuente: Auditor Externo, sobre la base de las pérdidas anteriores y posteriores a la entrega determinadas en el sistema LESS para 2017. Estos datos no incluyen las pérdidas posteriores a la transferencia, cuando los productos están bajo la responsabilidad de los asociados cooperantes.

30. La duración excesiva del almacenamiento y el transporte inadecuado son factores de pérdida de larga data, pero desde hace algunos años, las pérdidas que ocasionan los saqueos en las zonas de conflicto son significativas, en particular en la República Árabe Siria, Sudán del Sur y el Yemen.

Figura 2. Los 10 países con las pérdidas totales más cuantiosas en 2017 (toneladas) y las causas de esas pérdidas



Fuente: Auditor Externo, datos extraídos del sistema LESS en enero de 2018.

31. Para 2017, las pérdidas anteriores a la entrega representaron el 28,9 % del valor de las pérdidas, y el 39,3 % de su volumen total, mientras que las pérdidas posteriores a la entrega antes de la transferencia a los asociados representaron el 47,8 % de las pérdidas en términos de volumen, y el 59 % de las pérdidas, en términos de valor. Si a estos valores se agrega el porcentaje de las pérdidas posteriores a la transferencia de productos alimenticios a los asociados del PMA, **la proporción de pérdidas después de la entrega hasta el punto de descarga final representa el 71,1 % del valor total de las pérdidas, y el 60,7 % de su volumen.**

32. Desde 2013, las pérdidas han disminuido en un 21,5 % en términos de volumen, y en un 21,6 %, en términos de valor.

2. Presentación de informes a la Junta Ejecutiva

33. Durante el período de sesiones anual, en junio, se informa a la Junta Ejecutiva sobre las pérdidas de productos alimenticios en dos documentos:

- los estados financieros anuales presentados a la Junta Ejecutiva, de conformidad con el Artículo XIV-6 (b) del Estatuto del PMA, y los Artículos 13.1 y 14.8 de su Reglamento Financiero. El Departamento de Gestión de Recursos (RM) prepara esos estados financieros, certificados por el Director Ejecutivo, y los presenta al Auditor Externo a más tardar el 31 de marzo siguiente al final de cada ejercicio económico. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 12.4 del Reglamento Financiero, los

estados financieros se presentan junto con un estado del valor y el volumen de las pérdidas de productos alimenticios, y

- el Informe anual sobre las pérdidas después de la entrega, elaborado por el Departamento de Servicios para las Operaciones (OS), en el que se detallan las pérdidas de alimentos que se produjeron durante el ejercicio económico anterior, así como las medidas adoptadas para reducir al mínimo los riesgos relacionados con nuevas pérdidas. Tal como su nombre lo indica, en este informe no se abordan las pérdidas anteriores a la entrega.

2.1. Presentación fragmentaria de las pérdidas

34. Los informes presentados a la Junta Ejecutiva no son exhaustivos. De hecho, se limitan a la información sobre las pérdidas después de la entrega en los países beneficiarios, por no mencionar las limitaciones metodológicas citadas en el capítulo anterior. En la Nota 9 de los estados financieros de 2016 (WFP/EB.A/2017/6-A/1) se señala que “Las pérdidas de productos alimenticios se produjeron tras la llegada de los alimentos al país beneficiario”. En el Informe anual sobre las pérdidas de productos después de la entrega de 2016 (WFP/EB.A/2017/10-B) se afirma que “no se contemplan las pérdidas antes de la entrega ni la utilización indebida de los alimentos después de su distribución a los beneficiarios”.

35. La Secretaría considera que debe informar específicamente de las pérdidas posteriores a la entrega, específicamente en relación con los productos alimenticios cuya propiedad ha sido transferida a los Estados receptores.

36. El Auditor Externo considera que la Secretaría debería rendir cuentas a la Junta de todas las pérdidas, prescindiendo del momento en que estas se producen, para informar a sus miembros acerca de la gestión de los suministros en su conjuntos.

2.2. Diferencias de cifras entre los informes

37. Los estados financieros de 2016, certificados a fines de marzo de 2017 y presentados a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual, en junio de 2017, revelaron pérdidas de alimentos después de la entrega equivalentes a 21,1 millones de dólares. En el informe sobre las pérdidas de productos alimenticios, también presentado a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual, en junio de 2017, las pérdidas de alimentos después de la entrega ascendieron a 18,1 millones de dólares.

38. De acuerdo con lo notificado por la Secretaría, esa discrepancia de 3 millones de dólares obedece a una diferencia en las fuentes de información que se tuvieron en cuenta en ambos informes. Los estados financieros se basan en la fecha de asiento de la pérdida, que debe vincularse en la mayor medida posible al período contable durante el cual se ha observado el evento; el informe sobre las pérdidas se basa en la “fecha del documento” que certifica la existencia de una pérdida. La fecha del documento puede no recaer en el período contable.

39. Esas discrepancias son más o menos significativas dependiendo del año, y es la Dirección de Finanzas y Tesorería (RMF) que las concilia, lo cual asegura que no derivan de un error, sino de distintas fechas de reconocimiento del acontecimiento. Si bien no se trata *a priori* de errores de cálculo de los montos, dichas diferencias, que derivan de discrepancias, restan fiabilidad a la información facilitada a la Junta.

40. La RMF señaló que, para 2017, la Secretaría haría lo posible por que los dos informes llevaran la misma fecha de registro.

Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda que se mejore la rendición de cuentas a la Junta Ejecutiva mediante la presentación de un informe anual sobre las pérdidas, se produzcan estas antes o después de la entrega, independientemente de las cuantías aseguradas o reembolsadas.

3. De la definición del suministro a la orden

3.1. Selección de proveedores

41. Para las compras internacionales, el PMA cuenta con un grupo de proveedores previamente seleccionados. En dicho grupo no se incluye a todos los proveedores locales y regionales, los cuales se gestionan en grupos locales y regionales sin la participación de la Sede en Roma¹⁵. Por lo tanto, a nivel de la Sede, el PMA no tiene una visión integral y exhaustiva de los proveedores de productos con los que trabaja.

42. En 2014, el Auditor Externo había recomendado que se estableciera un sistema de gestión de proveedores que habría permitido actualizar la base de datos, garantizar que los proveedores cumplieran sus requisitos reglamentarios y efectuar el seguimiento del estado de los proveedores (sancionados, suspendidos o con contratos vigentes con el PMA).

43. A la fecha, aún no se dispone de esta herramienta de gestión, que permitiría tener un panorama de todos los proveedores con los que trabaja el PMA. Este último ha indicado que en el presupuesto se preveía instalar este programa informático en 2018 con la ayuda de un proveedor de servicios externo.

44. Toda empresa que desee formar parte del grupo de proveedores internacionales de productos alimenticios del PMA debe someterse a un procedimiento de selección, que el Auditor Externo estima riguroso. Para empezar, la empresa debe completar un cuestionario para determinar si responde a las exigencias del PMA en cuanto a calidad e inocuidad, capacidad de producción y equipo técnico. Este documento facilita amplia información sobre la empresa candidata, de la que se requieren, al mismo tiempo, varios documentos¹⁶.

45. Las encuestas sobre el terreno tienden a mostrar que el procedimiento de selección de los proveedores locales y regionales puede ser menos estricto, lo que cual también

¹⁵ No obstante, la lista de la Sede podría incluir a proveedores locales y regionales, si estos últimos cumplen los criterios necesarios para su inclusión en la lista de proveedores internacionales del PMA.

¹⁶ Tres referencias comerciales; un documento que acredite la inscripción en el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas (UNGM); los estatutos sociales de la empresa (para garantizar la existencia legal de la misma desde al menos tres años y su inscripción en los registros legales); los estados financieros de la empresa de los últimos tres años que certifiquen ventas/un volumen de negocios de 5 millones de euros, a fin de comprobar la capacidad de la empresa para respetar su contrato, y una licencia de exportación.

obedece al tamaño de las empresas participantes. La actualización de la lista de proveedores, que debe hacerse todos los años¹⁷, no se realizó en cuatro de las 10 oficinas visitadas¹⁸. Este tipo de situaciones podría llevar a un exceso de confianza respecto de los proveedores que ya forman parte del grupo.

3.2. Procedimiento de adquisición

46. El Auditor Externo considera que la proporción de contratos afectados por un retraso, así como el número de contratos incumplidos respecto de todos los contratos concertados por el PMA son datos básicos que, al parecer, resultan necesarios para la gestión de los servicios de compra. El PMA no impugna este análisis; sin embargo, pese a varias peticiones, no ha sido capaz de facilitar esos datos: el sistema de información WINGS (en formato SAP) no permite la extracción de datos para establecer comparaciones y efectuar análisis globales de los contratos. La falta de esta función es perjudicial para la gestión y presentación de informes del PMA. hasta la fecha, solo es posible hacer el seguimiento de cada contrato.

Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda que se sigan reforzando los procedimientos de gestión de pedidos mediante: a) la puesta en funcionamiento, cuanto antes, de un instrumento de gestión de los proveedores internacionales, regionales y locales para que el PMA tenga una visión global de los proveedores que contrata y de su desempeño, y b) la actualización del Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) o el desarrollo de una solución alternativa para tener una visión de conjunto de la ejecución de los contratos y poder extraer datos con miras a una gestión eficaz¹⁹.

4. Del envío a la entrega

47. El PMA utiliza principalmente el transporte marítimo para la entrega de suministros. La selección de proveedores de transporte marítimo se basa en las prácticas profesionales de este ámbito. Las empresas navieras no se seleccionan de forma directa. De hecho, el Programa recurre a intermediarios que proponen proveedores de servicios según el tipo de cargamento.

4.1. Rechazos por parte de los gobiernos

48. Los rechazos de las mercancías entregadas por el PMA por parte de los gobiernos de los países beneficiarios son gestionados por las oficinas en los países. Las oficinas informan a la Sede solamente sobre incidentes importantes, caso por caso. Los 10 principales incidentes ocurridos en el período 2016-2017 implicaron a la República Árabe Siria, el Yemen, Egipto y Burkina Faso, así como a los puertos de Latakia y Tartús (República Árabe Siria) y de Beirut (Líbano).

49. Estos rechazos de productos alimenticios pueden ocasionar: costos adicionales relacionados con la destrucción de los productos; costos de desvío a otros países, en caso de que los productos estén en buenas condiciones; costos de reenvasado, o bien la reventa de los productos (como piensos) o su devolución a los proveedores.

¹⁷ Sección 11 del Manual para la compra de alimentos.

¹⁸ Despachos regionales de El Cairo y Johannesburgo, y oficinas del PMA en Nepal y el Estado de Palestina.

¹⁹ El Auditor Externo tendrá en cuenta los resultados del examen externo del sistema de gestión de los proveedores en curso al momento de realizarse la auditoría para examinar la aplicación de esta recomendación.

50. En 2016, esas devoluciones a los proveedores²⁰ —una vez detraído el volumen de los productos proporcionados por los proveedores en concepto de reemplazo—, representaron 7.179 toneladas y ascendieron a 4.131.994 dólares en productos alimenticios, por motivos de calidad, recepción incompleta o cargamentos dañados. Respecto del total de pérdidas del año, las devoluciones a los proveedores, una vez sumadas, representaban el 18,9 % de las pérdidas operacionales del PMA, en términos de volumen, y el 14,6 %, en términos de valor. En 2017, el total de las devoluciones a los proveedores ascendió a 584 toneladas de productos, por un valor total de 267.913 dólares²¹.

51. Varios ejemplos permiten ilustrar las razones de esos rechazos²²: en 2016, el PMA recibió donaciones en especie de productos alimenticios destinados al Yemen que ya habían caducado, lo que se tradujo en una pérdida de 229.954 dólares para 182,6 toneladas de aceite vegetal después de su destrucción. Ese mismo año, la compra por el PMA de 917,5 toneladas de harina de trigo para el Iraq, cuya fecha de caducidad era demasiado próxima a la fecha de entrega en el país beneficiario, supuso un gasto de 762.116,5 dólares para el Programa, de los cuales 395.224,95 dólares de costos adicionales en concepto de descarga de los productos alimenticios en el puerto de llegada.

4.2. Empresas de inspección

52. Un organismo tercero de inspección se encarga de controlar la cantidad y la calidad de los productos²³ cuando el PMA toma posesión de los mismos. Otro organismo tercero de superintendencia controla la cantidad de las mercancías y su estado aparente cuando estas se reciben en un puerto de descarga²⁴.

53. Los superintendentes y los inspectores se seleccionan por concurso público. Estas licitaciones son puntuales cuando se trata de verificar un solo cargamento. Cuando se trata de compras frecuentes en un país, como en el caso de Turquía, el Programa procura convocar a licitación para concertar un acuerdo a largo plazo con una empresa de inspección. El PMA considera que la prestación de servicios mejora cuando se conciertan acuerdos de este tipo.

54. Para el desempeño de las funciones de un inspector experto en control y calidad, los proveedores de servicios se seleccionan sobre la base de una preselección de las empresas de inspección situadas en todo el mundo (Baltic Control, Bureau Veritas, Intertek, Saybolt, SGS, Schutter, Control Union Rotterdam, Commodity Inspection Services, Overseas Merchandise Inspection).

²⁰ Con base en una extracción del LESS – MB51, de acuerdo con las fechas de referencia de los documentos en los que se certificaron las devoluciones a los proveedores en 2016 (comparación de los movimientos 122,123, 101, 102).

²¹ Igual que lo anterior, para 2017.

²² Informes de mayo de 2017, presentados a la Junta de directores encargada de la gestión y el control de la función de seguro.

²³ Manual para la compra de alimentos, sección 4-1-9: A fin de garantizar que tanto el control como la calidad de las mercancías sean conformes con las condiciones del contrato, las oficinas en los países y los despachos regionales preparan una encuesta de control y calidad que debe efectuarse inmediatamente antes de que el PMA tome posesión de los bienes, tal como se establece en el contrato. La finalidad de esta encuesta es garantizar que tanto la cantidad como la calidad de los bienes sean conformes con las condiciones contractuales y que se cumplan todas las demás condiciones y especificaciones técnicas, las relativas al calendario y el embalaje'.

²⁴ Manual de transporte 5.3.1: "Los superintendentes son inspectores de cargamentos independientes que emplea el Programa para inspeccionar los envíos del PMA y para confirmar su cantidad y condición a la entrega. Los superintendentes asisten a la entrega y elaboran un informe".

55. Estas mismas empresas pueden desempeñar las funciones de inspección del superintendente durante la descarga de los buques, cuando se encuentran en el puerto de llegada. SGS tiene oficinas en más de 53 países beneficiarios; Baltic Control, en 31 países; Bureau Veritas, en 30 países, y Saybolt, en 23 países.

56. No obstante, en algunos puertos, el control de la descarga puede encomendarse únicamente a un grupo reducido de empresas establecidas a nivel local o a un monopolio del Estado (Angola – Intertek, Líbano – SGS Líbano, Camerun – SGS, Congo – Intertek, Oficina Nacional – Overseas Merchandise Inspection, Egipto – SGS Egipto, Ghana – Intertek, Ucrania: Baltic Control o Bureau Veritas).

57. La reglamentación del PMA admite la posibilidad de recurrir a una misma empresa a la llegada y la salida de un cargamento para que desempeñe las funciones de inspección y superintendencia²⁵. Cuando el PMA estima que no hay ningún riesgo de conflicto de intereses para dos inspectores de un mismo grupo²⁶, aun cuando sea por franquicia, el Auditor Externo reconoce que, en cualquier caso, esta situación en ocasiones es inevitable.

58. En los manuales del PMA, se prevé efectuar el seguimiento de la labor de estos proveedores de servicios. Hay planillas individuales para la supervisión del desempeño de los inspectores y superintendentes, pero, en efecto, a nivel del PMA no hay ningún registro centralizado de seguimiento del desempeño de esas empresas de inspección en su conjunto. Sin embargo, dado que el número de los proveedores de servicios de inspección es escaso y que, en algunos países, estos tienen incluso el monopolio, un mejor conocimiento de sus servicios en el transcurso del tiempo reforzaría la capacidad de selección entre varios candidatos y, sin duda, permitiría mejorar el poder de negociación del Programa en el caso de un proveedor único. Convendría abordar la cuestión relativa a cómo realizar el seguimiento, por ejemplo, mediante la elaboración de estadísticas sobre el desempeño.

Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se desarrolle un sistema que permita disponer de estadísticas sobre el desempeño de los supervisores y los superintendentes a nivel institucional.

4.3. Seguro

4.3.1. Plan de autoseguro

59. El Plan de autoseguro (también conocido como “plan de seguro cautivo”), establecido en 1993, permite al PMA asegurar los productos alimenticios durante la etapa anterior a la entrega al país beneficiario. Según el PMA, este autoseguro permite realizar intervenciones en las zonas que el seguro privado no cubre y también negociar primas muy inferiores a los precios del mercado.

²⁵ Manual para la compra de alimentos, Artículo 15-2: En ocasiones, en el mismo acuerdo se incluyen tanto las inspecciones como los controles.

²⁶ En 2014, en el Informe de Auditoría Interna en materia de adquisiciones se señaló en algunos casos el riesgo de conflicto de intereses en la medida en que el inspector a cargo de la encuesta cuantitativa y cualitativa era la misma persona que se había seleccionado para comprobar si los proveedores cumplían las condiciones exigidas para suministrar mercancías al PMA. La Dirección de Adquisiciones (OSP) estima que esta situación no es representativa.

60. El plan de autoseguro cubre las pérdidas con derecho a reparación en el mercado de seguros por un monto de hasta 750.000 dólares en pérdidas por cargamento, o a 1,5 millones de dólares por dos o más envíos en un mismo buque²⁷. Las pólizas de seguros externas con reaseguradores cubren los importes superiores a esas cuantías.

61. El plan de seguro cautivo cobra primas, paga indemnizaciones, emprende acciones de reintegro contra terceros, reasegura las pérdidas resultantes de desastres y mantiene una reserva para seguros²⁸ suficientemente importante para cubrir futuras indemnizaciones.

62. A pesar de que ofrece una amplia cobertura, el plan de autoseguro se aplica conforme a lo establecido en las pólizas externas de seguros comerciales y de conformidad con las normas y procedimientos del mercado de seguros. Debido a ello, dicho seguro no cubre todas las pérdidas, incluso en caso de pérdidas anteriores a la entrega. Normalmente, el seguro excluye las pérdidas de productos bajo el control del asegurado o las que son inevitables²⁹.

63. En la actualidad, los bienes del PMA están asegurados hasta el punto de entrega en el país beneficiario, y todas las pérdidas resultantes después de esta se consideran pérdidas posteriores a la entrega. Esta disposición es coherente con el principio de que el cargamento pertenece legalmente al gobierno beneficiario una vez que llega a su destino.

64. Una proporción significativa de las pérdidas del PMA corresponde a pérdidas posteriores a la entrega que, entre 2013 y 2017, representaron una pérdida media anual de 15,6 millones de dólares, comparada con una media anual de 7,1 millones de dólares de pérdidas anteriores a la entrega.

65. No obstante, en la mayoría de los casos, el PMA no solo se ocupa de descargar las mercancías en el puerto de descarga, sino que también dispone lo necesario para el almacenamiento intermedio y la gestión del transporte en el interior del país hasta los beneficiarios o los asociados cooperantes.

66. En años recientes, los donantes se han mostrado reticentes a asumir tales pérdidas y han solicitado al PMA que refinance el costo de los alimentos que no se hayan distribuido a los beneficiarios, entre otros, el de las mercancías sustraídas por los grupos armados, como en el caso de la República Árabe Siria.

67. En el último informe presentado a la Junta Ejecutiva se propuso una prórroga y una ampliación de la cobertura:

- la **prórroga** de la cobertura tiene efecto a partir del momento en que el PMA toma posesión de las mercancías hasta la entrega física a los asociados cooperantes, los gobiernos o los beneficiarios, y

²⁷ El plan de seguro cautivo asegura los productos “contra todo riesgo”, y cubre todas las pérdidas inferiores o iguales a 750.000 dólares por envío, o a 1.500.000 dólares por dos o más envíos en un mismo buque (Informe de seguros, mayo de 2017, pág.16).

²⁸ Una reserva para seguros es una estimación de la responsabilidad de un asegurador por reclamaciones futuras.

²⁹ Las pérdidas vinculadas a defectos en el embarque de mercancías son inevitables (mercancías embarcadas cuando ya no son aptas para el consumo), así como las pérdidas vinculadas a las faltas de conducta deliberadas del asegurado, los casos de embalaje insuficiente o indebido, y las pérdidas directamente relacionadas con situaciones de guerra.

- la **ampliación** de la cobertura permite tener en cuenta todas las pérdidas, entre ellas, las que por lo general no están cubiertas por los seguros comerciales convencionales.

4.3.2. Estado de la cuenta especial

68. En virtud de lo dispuesto en el Reglamento Financiero³⁰, se ha creado una Cuenta especial de autoseguro para hacer el seguimiento de las actividades de autoseguro. De conformidad con el Plan de Gestión del PMA³¹, esta cuenta especial permite arrastrar los saldos de un ejercicio económico al siguiente.

69. Contrariamente a las disposiciones de la circular de la Directora Ejecutiva, de fecha 27 de marzo de 1998³², el estado de la Cuenta especial de autoseguro relativo a los cargamentos internacionales del PMA no es objeto de un informe en los estados financieros anuales que se presentan a la Junta Ejecutiva. En cambio, esta cuenta se describe en la Sección V del Plan de Gestión anual, pero sin que se faciliten cifras al respecto.

70. El mecanismo para arrastrar el excedente permitió que con esta Cuenta especial se creara un superávit acumulado de 35,7 millones de dólares en 2017, lo que representa un incremento del 25,7 % en cinco años (28,4 millones de dólares en 2013).

71. En la circular sobre la cuenta especial se dispone que, cuando se hayan generado suficientes excedentes, el Director Ejecutivo informará de ello y formulará propuestas para su uso y aprobación por la Junta Ejecutiva.

72. El Auditor Externo se preguntó sobre el nivel adecuado de las primas pagadas por el PMA y sobre el interés en generar un superávit acumulado de 35 millones de dólares. Hasta 2017, la Dependencia de Gestión de los Riesgos Operacionales (OSCR) se proponía mantener una reserva para seguros de 20 millones de dólares, lo que representaba aproximadamente dos años de pagos de indemnizaciones³³. Los excedentes superiores a las reservas requeridas se devolvieron al PMA en varios tramos: 10 millones de dólares en 2002; 15 millones de dólares en 2007 y, por último, 10 millones de dólares en 2011.

73. En 2016, el OSCR propuso a la Junta de Directores encargada de la gobernanza y la supervisión de la función de seguro que retirara 10 millones de dólares de la reserva. Ese retiro podría justificarse por el deseo de utilizar esos fondos adicionales para la prórroga y la ampliación de la política de autoseguro aprobada por la Junta Ejecutiva en noviembre de 2017. Al momento de realizarse la auditoría, esta propuesta no se había presentado aún a la Junta Ejecutiva.

74. En las actas de la reunión del Comité de gobernanza y supervisión de mayo de 2016 se dan indicaciones acerca del nivel de reserva para seguros. La prórroga de la cobertura debería permitir duplicar las pérdidas cubiertas, lo que, según la Secretaría, justificaría la duplicación de la reserva a 40 millones de dólares. La cuantía de la reserva depende de las tendencias observadas en el nivel de pérdidas en años anteriores, así como del desfase temporal entre el pago de las primas relativas a los cargamentos y las futuras reclamaciones relativa a esos mismos cargamentos. Para justificarse, debe basarse en previsiones a medio plazo sobre la cantidad de pérdidas y en las entradas y salidas de recursos.

³⁰ Artículo 5.1 del Reglamento Financiero: "El Director Ejecutivo podrá crear fondos fiduciarios y cuentas especiales con fines determinados, de conformidad con las políticas, los objetivos y las actividades del PMA. El Director Ejecutivo informará a la Junta de todos esos fondos fiduciarios y cuentas especiales".

³¹ Plan de Gestión para 2018-2020, Sección V.

³² Circular ED98/010.

³³ Reunión del Consejo de Supervisión de Seguros, Roma, 10 de mayo de 2017.

Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda que los informes presentados cada año a la Junta Ejecutiva sobre este tema se amplíen incorporando en los mismos los resultados financieros de la Cuenta especial de autoseguro y un informe sobre la idoneidad del nivel de la reserva del seguro.

4.3.3. Estado de cuentas del plan de seguro cautivo

75. El PMA ha señalado haber efectuado un cálculo (no comprobado) de los ahorros realizados utilizando el plan de seguro cautivo, en vez de recurrir a aseguradores externos: la póliza de seguros que ofrece el plan de seguro cautivo brindaría, en promedio, primas un 43 % menos costosas de las que ofrece el mercado, lo cual se traduciría en un total de ahorros anuales de 7,16 millones de dólares. Dicho plan también permite cubrir las pérdidas que, bajo cobertura comercial, no se reembolsarían.

76. Por otro lado, el plan de seguro cautivo es un mecanismo que permite al PMA pagar a sí mismo las primas de seguro, así como toda posible indemnización, crear reservas en sus propias cuentas consolidadas y paga a sí mismo también cualquier excedente de reserva, de haberlo. El Auditor Externo se pregunta si sería posible ahorrar el costo de funcionamiento del sistema (1,29 millones de dólares) mediante la gestión directa del PMA, sin recurrir a una cuenta especial.

77. Hay varios argumentos a favor de mantener en marcha el mecanismo:

- para los donantes, es difícil aceptar que se ha echado a perder/perdido el monto que ellos han financiado; por consiguiente, deberían establecerse disposiciones para todos los casos;
- el PMA debería seguir emprendiendo acciones de reintegro contra sus asociados. En consecuencia, gran parte del trabajo administrativo y los costos conexos serían los mismos, y
- de las simulaciones realizadas no se deduce la posibilidad de realizar economías pasando a una modalidad de gestión directa.

78. Puede considerarse que el mecanismo de autoseguro posee la ventaja de que permite determinar con claridad los costos que conlleva controlar los riesgos, y que no se obtendría ningún ahorro pasando a una modalidad de gestión directa, debido a la inevitable labor de gestión de reclamaciones y supervisión de controversias.

5. De la entrega al país a la transferencia a los asociados

79. Al llegar la mercancía al país beneficiario, la oficina en el país se encarga de la supervisión de los productos que, en esta etapa, están bajo la responsabilidad del PMA.

80. Hay dos modalidades posibles: el PMA asegura el almacenamiento y el transporte por conducto de un transportista contratado y —en casos excepcionales— se encarga directamente de la distribución a los beneficiarios. La oficina sobre el terreno entrega las mercancías al asociado cooperante responsable del almacenamiento y luego de la distribución.

5.1. Almacenes

81. Al momento de realizarse la auditoría, el PMA utilizaba 871 almacenes en total³⁴, de los cuales él mismo gestionaba 560, mientras que los 311 restantes eran gestionados por un asociado (gobiernos, otros organismos, empresas privadas, etc.). El Programa no necesariamente dispone en todo momento de mercancías en todos estos almacenes, ya que también puede almacenarlas en otros lugares, en particular en depósitos de los proveedores. Así pues, al 23 de febrero de 2018, almacenaba alimentos en 357 depósitos gestionados por él, y en 92 gestionados por sus asociados³⁵.

82. A estas cifras relativas a los almacenes, hay que añadir 70 aeropuertos y 680 puertos, 237 contenedores ubicados en puntos de transbordo y 110 proveedores que probablemente tienen existencias alimentarias que pertenecen al PMA³⁶.

Cuadro 3: Número de almacenes gestionados por el PMA y sus asociados en 2017*

Almacenes	871	Almacenes gestionados por el PMA	560	Almacenes gestionados por el PMA con existencias alimentarias**	357
				Almacenes gestionados por el PMA sin existencias alimentarias**	203
		Almacenes gestionados por asociados del PMA	311	Almacenes gestionados por los asociados del PMA con existencias alimentarias **	92
				Almacenes gestionados por los asociados del PMA sin existencias alimentarias**	219

* Estas cifras facilitan información solamente sobre los almacenes donde se conservan los alimentos del PMA antes de ser transferidos a los asociados cooperantes o los beneficiarios.

** All 23 de febrero de 2018.

Fuente: datos extraídos del sistema LESS sobre los lugares de almacenamiento de alimentos del PMA para 2017 (extracciones ZSCLSRSLC y ZSCOMINB de LESS).

83. Por lo que respecta a los *almacenistas* al cargo de los almacenes gestionados por el PMA donde se conservan productos alimenticios³⁷, se prevé realizar una inspección de las instalaciones donde están almacenados los productos al menos una vez por semana³⁸, además de una inspección del estado de los productos almacenados. El Programa exige asimismo que se limpien periódicamente los almacenes donde se conservan productos alimenticios³⁹. Con estas inspecciones se pretende determinar el estado general de las instalaciones donde se conservan los alimentos para adoptar toda medida necesaria en caso

³⁴ Extracciones ZSCLSRSLC y ZSCOMINB del sistema LESS.

³⁵ Los "asociados" a los que se hace referencia aquí son terceras partes y no asociados cooperantes del PMA.

³⁶ De este total, al 23 de febrero de 2018, había productos alimenticios almacenados en 4 aeropuertos, 63 puertos, 17 puntos de transbordo y depósitos de 20 proveedores del PMA.

³⁷ En el Manual sobre la gestión de almacenes se establecen las normas aplicables en materia de gestión de almacenes destinadas a los almacenistas (Manual de almacenistas de la ayuda alimentaria"), http://home.wfp.org/manuals/op_warehousemgmt/English/about.htm.

³⁸ Inspeccionar el almacenamiento y las existencias de alimentos al menos una vez por semana para que se pueda intervenir rápidamente en caso de que surjan problemas (*Manual sobre la gestión de almacenes*).

³⁹ El piso debe limpiarse todos los días, y las paredes y las estanterías, cada semana. La limpieza profunda de todo el almacén debe hacerse una vez por mes. También debe hacerse una limpieza a fondo del almacén en caso de que este esté vacío.

de peligro comprobado de deterioro del estado de los productos⁴⁰. El PMA invita a los gerentes de los almacenes a informar sobre estas inspecciones en un libro o formulario que sea visible y disponible en los propios almacenes, con el fin de dejar constancia de la evolución de las condiciones de los almacenes y de los productos de una inspección a otra.

84. Todos los meses se hacen inspecciones en los almacenes que gestionan los asociados del PMA (terceras partes), de quienes se espera que cumplan las normas mínimas para una buena gestión de almacenes⁴¹. No obstante, el Manual sobre la gestión de almacenes y las instrucciones que este contiene no figuran en el contrato concertado con la tercera parte encargada de la gestión del almacén y, en consecuencia, no son vinculantes para los asociados del Programa. De manera similar, la oficina en el país realiza una verificación más exhaustiva de la gestión de almacenes a cargo de los asociados cooperantes, cuando se trata de alimentos que el PMA les ha transferido.

85. Tras las visitas efectuadas a 10 oficinas en los países, el Auditor Externo pudo constatar el buen mantenimiento general de los almacenes. No obstante, el elevado número de casos de incumplimiento de las directrices del Manual sobre la gestión de almacenes suscita dudas acerca del tipo de supervisión que el PMA debe efectuar en el caso de los almacenes.

⁴⁰En el almacén, inspeccionar lo siguiente: goteras de los techos; ventanas o ventiladores rotos; puertas mal colocadas; paredes y pisos agrietados; indicios de la presencia de ratas y ratones. Inspeccionar las instalaciones por fuera y las zonas aledañas. Manual sobre la gestión de almacenes.

⁴¹Véanse las propuestas de directrices establecidas en el módulo de acción agrupada de logística de las Naciones Unidas (<http://www.logcluster.org/about-us>) y el documento del *Fritz Institute Certificate in Humanitarian Logistics Warehousing and Inventory Module* (que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] y el PMA utilizan como referencia). Véanse también Olsen D. R. (2003), *Gower Handbook of Supply Chain Management*, quinta edición, editado por John Gattorna, Gower; J. Managan, C. Lalwani, y T. Butcher (2008), *Global Logistics and Supply Chain Management*, John Wiley and Sons, Hoboken, New Jersey.

Ejemplos de visitas a los almacenes

El Despacho Regional de Johannesburgo arrienda espacio de almacenamiento en un almacén de Durban de una empresa privada. Los empleados del despacho regional realizan las inspecciones mensuales de ese almacén. El jefe de la dependencia encargada de la cadena de suministro lo visita un par de veces al año, y la persona a cargo de las relaciones con la empresa, cada dos o tres meses. El Auditor Externo pudo constatar la limpieza y buena organización del almacén, pero detectó varios riesgos en materia de calidad. En particular, observó que en el contrato concertado con el gerente no había ninguna cláusula que dispusiera la exclusión formal del almacenamiento de productos químicos en las proximidades del espacio arrendado por el despacho. Debido a la presencia de químicos (cromita y sulfato amónico) en las mismas instalaciones y, en algunos casos, cerca de los productos alimenticios, se requirió una verificación, a petición del Auditor Externo, la cual no reveló ningún tipo de contaminación. No obstante, la otra parte contratante encargada de la gestión del almacén no había constatado ni notificado la presencia de los productos químicos.

La temperatura en los almacenes no había sido objeto de una supervisión sistemática, por ejemplo, en los almacenes de Harare, Masvingo y Durban y Lilongwe. No obstante, en el manual⁴² se considera importante controlar la temperatura de almacenamiento: por lo que respecta a todos los productos —y no solo los que requieren condiciones de almacenamiento específicas—, las temperaturas demasiado elevadas fomentan el deterioro de las cualidades nutricionales y la contaminación por insectos.

En el Estado de Palestina, las inspecciones de los almacenes realizadas por cuenta de la Oficina del PMA en Jerusalén han revelado numerosos casos de incumplimiento de las directrices del Manual sobre la gestión de almacenes: almacenamiento de productos alimenticios en el piso o contra las paredes y condiciones de higiene no conformes a las normas.

86. Más allá de la constatación positiva general sobre la gestión de los almacenes visitados por los auditores, a menudo el número de empleados in situ del PMA es escaso⁴³ y, por lo tanto, es poco probable que se pueda vigilar de cerca al proveedor de servicios seleccionado por contrato para prevenir el fraude, acortar los plazos fijados y mejorar la calidad de los servicios. De manera análoga, el Auditor Externo constató en Nepal que, si bien la oficina afirmaba realizar inspecciones periódicas en sus almacenes, no se encontró prueba alguna de que se hubiesen planificado visitas ni se hubiese rendido cuentas sobre estas.

87. De acuerdo con los directores en los países encuestados, para garantizar el buen funcionamiento de las actividades subcontratadas hay que recurrir más a la aplicación de sanciones en algunos momentos clave en el curso de los contratos (examen anual de las licitaciones, suspensiones periódicas de las empresas de transporte, etc.), que en un control riguroso y una supervisión frecuente de las actividades.

88. Esta política, basada en el control *a posteriori*, puede provocar cierta inercia en el seguimiento continuo de la calidad de la ejecución del contrato. A medida que el sector privado local se va fortaleciendo y se vuelve capaz de realizar, a un costo más bajo, algunas actividades logísticas, la capacidad para asumir una función de supervisión y, al mismo tiempo, mantener el mismo nivel de eficacia debe ser, en lo sucesivo, uno de los temas prioritarios para el PMA.

⁴² Manual sobre la gestión de almacenes, “capítulo 2: Instalaciones de los comercios”, “capítulo 7: Inspección de existencias y el almacén.”

⁴³ Por ejemplo, en Kenya, un solo empleado, a cargo de la coordinación con el asociado, en una instalación con capacidad para almacenar 30.000 millones de toneladas de alimentos.

89. La subcontratación no exime de la obligación de llevar a cabo una supervisión adecuada de la ejecución que, de no ser realizada por el Programa con los recursos, los métodos y la frecuencia adecuados, corre el riesgo de que se produzca una delegación total que solo permita reducir los riesgos en una etapa ulterior y *ex situ*, o cuando se manifiesta fortuitamente, como en el caso de Mombasa.

Ejemplo de fraude flagrante

El Auditor Externo fue testigo del desvío flagrante de alimentos en Mombasa (Kenya) el 10 de noviembre de 2017. Un camión, propiedad de una empresa contratada por el PMA para las actividades de transporte y almacenamiento desde mayo de 2017, entregó intencionadamente varios sacos a terceros en presencia del Auditor Externo y del director de la suboficina de Mombasa. El director tomó nota de este acontecimiento e informó a la empresa y a la Oficina del PMA en Nairobi. A pedido de la oficina del PMA, la empresa en cuestión lo suspendió y le aplicó una sanción disciplinaria. A su regreso, no se le encomendarán más misiones del PMA. Además, en lo sucesivo, la empresa escoltará las operaciones de transporte para prevenir los riesgos relacionados con el tránsito.

90. Esta situación plantea la cuestión de cuál sería el mejor método para garantizar la calidad de los servicios: una sólida presencia in situ (lo cual conlleva un costo) o la concertación de contratos en los que se dispongan penas severas en caso de incidentes. El PMA haría bien en examinar la posibilidad de fortalecer las medidas de seguridad y escolta de sus proveedores de servicios terceros en las zonas de alto riesgo, al momento de negociar las cláusulas contractuales de los contratos logísticos.

91. Además del tipo de inspección de almacenes, se plantea la cuestión del seguimiento que se ha dado a esas inspecciones. Las constataciones derivadas no se han consolidado a nivel regional o central. Si bien no es necesario remitir los informes de inspección a los despachos regionales y a la Sede, el principio de descentralización no impide a la instancia más alta (en este caso, el despacho regional) supervisar la frecuencia de las inspecciones y las medidas de seguimiento adoptadas por las oficinas en los países.

92. La Secretaría ha explicado que los procedimientos de control están en marcha, pero que la frecuencia con que se aplican depende de los riesgos detectados, habida cuenta de que los medios del PMA no son ilimitados. El Auditor Externo no ha puesto en tela de juicio la existencia de verificaciones, como tampoco que una estrategia basada en los riesgos sea adecuada. No obstante, este enfoque no debería dispensar a las oficinas en los países de planificar los controles de sus almacenes, o a los despachos regionales de tener a su disposición un registro de las fechas en las que se realizaron esas verificaciones, de las principales anomalías detectadas y de cómo se hizo el seguimiento de estas.

Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se fortalezca el control de los almacenes de la manera siguiente: a) invitando a las oficinas en los países a planificar las inspecciones sobre la base de un análisis de los riesgos; b) documentando y dejando constancia de las inspecciones realizadas, y c) efectuando a nivel de los despachos regionales un seguimiento documentado de la frecuencia de las inspecciones de los almacenes llevadas a cabo por las oficinas en los países.

5.2. Asociados cooperantes

93. La distribución a los beneficiarios finales puede llevarse a cabo por medio de las estructuras gubernamentales existentes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o el PMA. El Programa puede hacerse cargo directamente cuando las ONG no están en condiciones de gestionar la ejecución o cuando la distribución directa es menos costosa. No obstante, los asociados cooperantes se encargan aproximadamente del 98 % de las actividades de distribución de alimentos del PMA.

94. Las relaciones entre la oficina en el país y el asociado cooperante se formalizan en un “acuerdo de asociación sobre el terreno” cuyo objeto es encomendar a esos asociados la custodia y distribución de los productos.

95. En las condiciones generales se exige al asociado que rinda cuentas a los servicios del PMA y los autorice a realizar todas las comprobaciones que estimen convenientes. El asociado cooperante está obligado a notificar cualquier daño o pérdida sufridos por los productos de los que es responsable él mismo o son responsables sus empleados, subcontratistas o representantes.

96. **El Auditor Externo pidió al departamento encargado de las relaciones con las ONG copia de varios acuerdos de asociación sobre el terreno. Este respondió afirmando que esos acuerdos, totalmente descentralizados, se administran a nivel local y que no podía facilitar tales documentos.** En COMET, no están disponibles en formato digital. Además, en una auditoría interna se destacó que no se había definido la función supervisora de los despachos regionales en materia de aplicación de los acuerdos de asociación sobre el terreno, a pesar de las numerosas dificultades que se encontraban⁴⁴, a saber:

- demoras recurrentes para finalizar y firmar los acuerdos, con la consecuencia de que algunas asociaciones se habían puesto en marcha antes de la firma;
- aplicación inconsecuente de los acuerdos entre las distintas oficinas en los países, y
- realización no sistemática ni uniforme de las visitas de auditoría a los asociados por parte de las oficinas en los países.

97. Habida cuenta del papel decisivo que desempeñan los asociados en la distribución, de la prioridad estratégica que el PMA asigna a la gestión de las asociaciones y de las deficiencias detectadas recientemente en la gestión de estos acuerdos, el PMA debería contemplar la posibilidad de crear un sistema centralizado de recopilación de los acuerdos de asociación sobre el terreno.

98. El Auditor Externo recuerda igualmente su recomendación 6 formulada en el informe de 2017⁴⁵ sobre la descentralización, en la cual se pretende clarificar la función supervisora que los despachos regionales ejercen sobre las oficinas en los países. Efectuar el seguimiento del desempeño de las asociaciones es, sin duda, un aspecto central de esa supervisión.

Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que: a) se proceda a la recopilación centralizada de los acuerdos concertados con los asociados, y b) se vele por que el cumplimiento de los acuerdos de asociación sobre el terreno se convierta en una esfera prioritaria de la labor de supervisión a cargo de los despachos regionales.

⁴⁴ Informe AR/16/12 de octubre de 2016.

⁴⁵ WFP/EB.A/2017/6-G/1.

6. De la distribución al consumo final

6.1. Distribución por los asociados

99. Los asociados cooperantes deberán proporcionar a las oficinas en los países del PMA informes periódicos sobre los datos cuantitativos relativos al proyecto para su inclusión en el sistema COMET. Estos datos incluirán detalles sobre las existencias de productos alimenticios, el recuento físico de las existencias, las pérdidas y las cifras de distribución en los plazos indicados en el plan de operaciones. Salvo indicación en contrario en el plan de operaciones, estos informes de distribución de alimentos deben presentarse al PMA cada mes en un plazo de 30 días a partir del final de cada mes de ejecución del programa o de los programas en cuestión⁴⁶.

100. El personal de la oficina en el país es responsable de validar todos los datos notificados a través de los informes de distribución en COMET. Los despachos regionales y la Sede no llevan a cabo controles aleatorios para comprobar la exactitud de los informes sobre las distribuciones realizadas por los asociados cooperantes. No obstante, dado el número considerable de puntos de distribución a cargo de cada oficina en el país, el seguimiento caso por caso solamente puede realizarse a nivel descentralizado.

101. La Sede procura mejorar los controles de la fiabilidad de los informes sobre las distribuciones de los asociados cooperantes. Además de las directrices reglamentarias emitidas por la Sede, el despliegue de los sistemas LESS y COMET ha aumentado las posibilidades de seguimiento de los productos alimenticios, en particular al permitir que los datos sobre las entregas (LESS) se concilien con los datos relativos a las distribuciones (COMET).

6.2. Retroinformación de los beneficiarios

102. La Sede no se ocupa de las quejas individuales ni de los comentarios de los beneficiarios (a excepción de la Oficina del Inspector General, cuando estos asuntos se señalan a su atención). Esta función se descentraliza a las oficinas en los países (mecanismos de denuncia y retroinformación). La Sede hace el seguimiento del número de países que cuentan con mecanismos para recoger las denuncias y, en sentido más amplio, la retroinformación de los beneficiarios.

103. Los principales mecanismos existentes para obtener retroinformación de los beneficiarios son una línea directa (llamadas gratuitas), un servicio de asistencia (a los que pueden recurrir las partes interesadas, entre ellos, el PMA, los gobiernos, los asociados cooperantes y el personal directivo local⁴⁷) y la interacción diaria con los representantes de los beneficiarios (que participan en los comités sobre el terreno en el caso de los campamentos de refugiados). Las actividades de seguimiento posterior a la distribución permiten recabar las opiniones y quejas de los beneficiarios.

104. Esos mecanismos no son generalizados ni uniformes. No se integran de la misma manera en el ciclo de los proyectos ejecutados a nivel de las oficinas en los países. Las conclusiones preliminares de la investigación más reciente sobre los informes anuales de las oficinas en los países de 2017 indican que, al momento de

⁴⁶ De conformidad con la "Sección C – Disposiciones especiales sobre la presentación de informes" del Anexo 1-A – Distribución de alimentos y actividades conexas, *acuerdos de asociación sobre el terreno*.

⁴⁷ De conformidad con las normas dispuestas en el Memorando de Entendimiento con el Gobierno.

realizarse la auditoría, el 80 % de estas estaban dotadas de un mecanismo de retroinformación de los beneficiarios.

6.3. Riesgo de desvíos después de la distribución

105. El sistema COMET registra la cantidad y las causas de las pérdidas, pero no prevé específicamente la búsqueda de datos sobre los usos ilícitos de alimentos, como los desvíos, las reventas y el tráfico de productos alimenticios. La Sede no realiza ningún análisis global del volumen o valor de este tipo de pérdidas, que ponen en duda no solo la eficacia de su acción, sino sobre todo su reputación.

106. Los cuestionarios de seguimiento posterior a la distribución, completados durante las evaluaciones de la eficacia del programa realizadas por conducto de los asociados y los beneficiarios, se basan en encuestas cualitativas. En ellos se aborda raramente la cuestión del desvío de alimentos y se hace hincapié, en cambio, en las dietas, los aspectos nutricionales o las estrategias de los hogares para hacer frente a la escasez de alimentos.

107. En ocasiones, las actividades de seguimiento posterior a la distribución a cargo de las oficinas sobre el terreno son realizadas por los propios asociados cooperantes, lo que socava la imparcialidad de la retroinformación. **La fuerte presión social observada en algunas zonas auditadas sugiere que los beneficiarios no denunciarán a una ONG asociada cercana al gobierno y responsable la distribución ni a las propias autoridades durante una visita de un empleado del PMA.**

Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que: a) los mecanismos de retroinformación de los beneficiarios se hagan extensivos a todos los despachos regionales, y b) se examine la posibilidad de fortalecer los procedimientos para detectar los usos ilícitos de los alimentos distribuidos.

7. Inocuidad y calidad de los alimentos

108. La destrucción de productos alimenticios, como consecuencia de incidentes derivados de la calidad, ha representado 2,9 millones de dólares por un volumen de 3.532 toneladas. Si bien la proporción de los productos alimenticios destruidos, respecto del total de productos alimenticios manipulados, sigue siendo insignificante (en términos de valor, el 0,13 % de los productos alimenticios manipulados), el cuestionamiento de la calidad de sus alimentos expone al PMA al riesgo de ver perjudicadas tanto su acción humanitaria como su reputación. Las oficinas sobre el terreno tienen que enfrentar con frecuencia estos riesgos, indisolubles de la naturaleza de su cometido.

7.1. Sistema de control de la calidad

109. Hay tres niveles de riesgos asociados a la pérdida de la calidad de los productos alimenticios que integran la canasta alimentaria del PMA— a saber, bajo, medio y alto—, según las características de los productos transportados.

110. Antes de sumarse al grupo de proveedores internacionales del PMA, este último se asegura de la calidad de los productos alimenticios de riesgo medio y alto —en particular, de los productos elaborados y los alimentos nutritivos especializados—, mediante un proceso de garantía de la calidad basado en los cuestionarios de las empresas candidatas y las inspecciones de las fábricas. Estas inspecciones son obligatorias antes de que las empresas puedan formar parte de la lista de proveedores internacionales del PMA. Si hubiere algún

incumplimiento, la empresa está obligada a aplicar medidas correctivas en el plazo establecido. Desde 2014, el PMA ha realizado auditorías de todos los proveedores internacionales de alimentos nutritivos especializados con los que trabaja que, en 2017, ascendían a 166. Hasta la fecha, se han realizado auditorías de 59 empresas, esto es, menos de la mitad del número de proveedores.

111. Los inspectores por contrata también llevan a cabo pruebas de calidad cuando el PMA toma posesión de los productos alimenticios, en las que se verifican la calidad, el valor nutricional y el riesgo para la salud de los beneficiarios, de conformidad con las especificaciones contractuales convenidas. Al final de la cadena de suministro, el PMA realiza pruebas sobre el valor nutricional de los productos alimenticios y la duración del almacenamiento de los productos elaborados y alimentos nutritivos especializados, conforme a un calendario programado al empezar el año y en función de los riesgos determinados en el curso del proceso de suministro. Estas pruebas se realizan con el apoyo financiero del sector privado.

7.2. Límites del control de la calidad

112. En 2017, las dos principales causas de pérdidas de alimentos fueron el transporte y la duración del almacenamiento (véase el Cuadro 2). **El PMA debe decidir si es más importante almacenar los alimentos lo más cerca posible de los beneficiarios que viven en zonas turbulentas o procurar evitar el riesgo de sufrir saqueos.** Este riesgo se materializó, por ejemplo, en Sudán del Sur, con el robo de 4.500 toneladas, en 2016, y de 660 toneladas, en 2017.

113. La OSCQ actúa en calidad de experto a petición de las oficinas sobre el terreno y otros departamentos. Se encarga del análisis de los productos defectuosos que se le notifican. Es informada de esos incidentes porque se los remiten ya sea una oficina en el país o la Dirección de Adquisiciones (OSP) en la Sede. No recibe de forma directa informes de calidad de los inspectores, a diferencia de la OSP en la Sede. Los informes se remiten a esa dependencia, que luego valora si es conveniente referirlos a la OSCQ. Esta separación de tareas plantea una cuestión de principio, ya que depende del comprador —que tiene obligaciones contractuales con el proveedor y que no necesariamente tiene competencia en materia de control de la calidad— que el asunto se remita a la dependencia apropiada.

114. En resumen, esta dependencia no controla de forma sistemática los incidentes relativos a la calidad, a diferencia de lo que se solicita en una recomendación de auditoría interna. Se está examinando un presupuesto para financiar un sistema de información sobre estos incidentes que sea compatible con los sistemas LESS y COMET.

115. La auditoría de la Oficina del PMA en Kenya reveló que la notificación de incidentes por las oficinas en los países se limitaba a su registro en el sistema LESS y a su comunicación por correo electrónico en caso de incidentes importantes. El modelo estandarizado de “Cuadro de notificación rápida de incidentes”, creado para que la Sede pueda realizar el seguimiento de esos incidentes, sigue siendo poco conocido por el personal sobre el terreno. Las auditorías de la Oficina del PMA en Zimbabwe y del Despacho Regional de El Cairo dieron lugar a constataciones análogas. Por primera vez, está previsto organizar cursos de capacitación en materia de calidad para el personal de las oficinas sobre el terreno. El primero de estos cursos tuvo lugar en Etiopía, en febrero de 2018.

Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda reforzar el control interno de la calidad mediante: a) la presentación de todos los informes de inspección a la Dependencia de Inocuidad de los Alimentos y Garantía de Calidad (OSPFQ); b) la creación de un sistema de información completo de incidentes relativos a la calidad que permitan a la OSPFQ realizar actividades de seguimiento y gestión, y c) la puesta en marcha de un Sistema de garantía de calidad, a fin de reducir la dependencia del Programa de inspecciones únicas de productos.

8. Sistemas de información

116. Coexisten dos sistemas que permiten hacer el seguimiento de los productos alimenticios. El PMA carece de una herramienta integrada de seguimiento de los productos alimenticios a lo largo de toda la cadena de suministro.

117. El sistema LESS permite hacer el seguimiento de todos los movimientos casi en tiempo real, hasta el momento en que los productos se transfieren a los asociados. El ingreso de datos no es automático y exige la intervención humana; se han observado diferencias de algunos días entre la actividad supervisada y su ingreso en LESS.

118. LESS no se actualiza de forma constante con la llegada de nuevos cargamentos, sino cuando se han realizado los trámites de aduana y otros trámites administrativos. En el almacén de Durban (Sudáfrica), por ejemplo, el Auditor Externo pudo ver que había miles de sacos de trigo que no figuraban en el inventario del gerente del almacén y, por lo tanto, no se habían registrado en LESS. La presencia de ese cargamento de trigo aún no se había ingresado en el sistema porque seguía pendiente de reenvasado y validación aduanera.

119. La auditoría del Despacho Regional de Johannesburgo reveló una diferencia de 68 millones de toneladas en las existencias de aceite vegetal entre el inventario realizado el 31 de octubre de 2017 por la empresa gestora del almacén y la cifra extraída del sistema LESS ese mismo día. Tras varias búsquedas fue posible entender que, al parecer, esa discrepancia obedecía al hecho de que dos cargamentos no se habían podido registrar en LESS (debido a un problema técnico).

Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda que se trate por todos los medios de registrar los datos en el sistema LESS en tiempo real, para que este se convierta en un auténtico sistema de seguimiento de los productos alimenticios.

120. El segundo sistema informático del PMA es el Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET), que se concibió para supervisar las operaciones, el diseño de los programas y los resultados de las operaciones dirigidas por los asociados cooperantes⁴⁸ del PMA.

121. El sistema COMET contiene documentos importantes relativos a la gestión de programas y una base de datos de los indicadores de las realizaciones de las actividades del PMA. Este instrumento es el elemento central del Marco de resultados institucionales para 2017-2021, que sirve para vincular las actividades de las oficinas en los países con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

⁴⁸ Departamento de Gestión de Recursos. Apartado "Estructura y funcionalidades de COMET" de la directiva "Utilización de COMET" (RM2016/004), de 12 de abril de 2016.

122. Las oficinas en los países son las encargadas de ingresar la información en COMET. Esa información no es completamente uniforme en todas las oficinas, debido a una utilización variable de COMET, en particular por lo que respecta a las fechas de ingreso de los datos en el sistema.

123. Los equipos de la Sede no siempre pueden aprovechar la información tal como se ingresa y procesa en el sistema. A petición de la Dirección de la Cadena de Suministro (OSC), se ha mejorado la información sobre las razones de las pérdidas sufridas durante la distribución de los alimentos. El hecho es que la consolidación de los datos sobre las pérdidas en COMET no siempre se lleva a cabo en razón de las pérdidas, a diferencia de lo que la OSC exige, lo que dificulta el uso de esa información por parte de los equipos de logística, que pueden acabar procesando un archivo donde se combinan diversos tipos de pérdidas sin relación entre sí.

9. Valoración de las pérdidas

124. En el sistema LESS se hace un seguimiento de las pérdidas casi en tiempo real y es posible acceder a esa información a través de INFOHUB, a escala mundial y por países. Las pérdidas se analizan desde el punto de vista de su volumen y valor, siguiendo varios criterios: causa, producto, despacho regional, país y período.

125. Las visitas de auditoría sobre el terreno han revelado que entre los empleados del PMA no hay una percepción uniforme de lo que es una pérdida de productos alimenticios. Las diferentes dependencias entienden cosas distintas en función de cómo utilizan ese concepto.

126. Por consiguiente, el seguimiento de las pérdidas que se hace en el sistema LESS corresponde a la modalidad de referencia para la valoración de los alimentos, de conformidad con la definición que figura en el Manual de orientación sobre la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS)⁴⁹ del PMA. El registro del valor de las pérdidas está automatizado y el cálculo se realiza con un algoritmo que computa un promedio ponderado del costo de las pérdidas de productos alimenticios en función del costo de compra, de todos los costos de transporte y de los costos adicionales conexos que conlleva el reenvasado de los productos (fumigación, envasado, molienda, etc.). Este método de valoración de pérdidas sirve de referencia al personal del PMA para fines de registro en LESS, a la Dirección de Finanzas y Tesorería para los estados financieros y al Departamento de Servicios para las Operaciones para el informe de las pérdidas después de la entrega.

127. El segundo enfoque aplicado es el método de valoración de las pérdidas que ofrece el módulo “Facturas”, también en LESS, cuyo objeto es determinar el monto de las pérdidas que debe deducirse de la factura de la otra parte contratante. En este caso, el valor de las pérdidas corresponde tanto al precio de los alimentos definido en la orden de compra como a su precio en el mercado en el punto de llegada, más los costos del transporte y otros costos adicionales⁵⁰. A diferencia del enfoque anterior, en este caso el cálculo no es un promedio. La

⁴⁹ Según el Manual de orientación sobre la aplicación de las IPSAS, el costo de los productos alimenticios se calcula sobre la base del costo de compra, o del valor razonable en caso de que los productos sean donados en especie, y comprende todos los demás costos en que se incurre para que tales productos queden bajo custodia del PMA en el primer punto de entrada del país beneficiario donde vayan a distribuirse. Este costo incluye además todo costo significativo de transformación, como el que pueda suponer la molienda o el envasado. El costo se determina con arreglo a un promedio ponderado.

⁵⁰ Según la sección 5.3.3, “Transporte terrestre: pérdidas después de la entrega”, del Manual de transporte, todo producto faltante o dañado, así como cualquier derrame o fuga que se produzca durante el período en que los

elección entre el precio del producto en el momento de la compra o en el mercado se deja en manos de la oficina en el país, con el objetivo de transferir el costo más alto a la factura de la otra parte contratante. De este modo, el PMA limita el riesgo de que las otras partes contratantes revendan los alimentos a un precio de mercado superior al propuesto por el PMA en el momento de la compra de los productos alimenticios.

128. Por último, el tercer método es la valoración de las pérdidas según se especifica en la declaración del seguro firmada por el PMA para cada envío. Se obtiene sumando el precio de los productos que figura en la orden de compra, el costo del flete marítimo y el promedio ponderado de los costos asociados al envío hasta el punto de entrega final o los costos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM). Esta valoración se utiliza para las solicitudes de indemnización del PMA en caso de pérdidas de productos asegurables. Este método de valoración, dado que solamente se aplica a las pérdidas ocurridas a los envíos del PMA en la fase anterior a la entrega⁵¹, no comprende los costos de transporte terrestre después de la entrega o los costos de transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM).

129. Ninguna de estas definiciones es inexacta desde el punto de vista formal, ya que cada una de ellas corresponde a un uso particular. Sin embargo, cabe señalar que la aplicación de estos tres métodos al ejemplo del robo de un camión, cuyos costos se cobraron al operador de un almacén, se traduce en una diferencia del 20 % entre las dos cifras extremas⁵².

130. La valoración configurada en el sistema LESS, que hace las veces de inventario oficial de las pérdidas, podría ser inferior a la valoración basada en los costos reales, que se factura a las otras partes contratantes, o incluso a la valoración que al final comporta una indemnización.

131. El método que utiliza el PMA para valorar sus pérdidas en los estados financieros puede considerarse conforme con las normas contables aplicables y con el manual correspondiente del PMA.

132. Sin ánimo de cuestionar la política de contabilidad vigente, el Auditor Externo considera que el PMA, en el caso de los valores que son objeto de seguimiento en LESS, que es una herramienta operacional, podría contemplar la utilización de un método de valoración que se base en valores reales y no en promedios ponderados.

productos se hallan bajo la responsabilidad de la otra parte contratante se descontarán de las facturas de transporte sobre la base del valor del flete pagado hasta el destino final o bien del valor de mercado en el destino final, según cuál fuere mayor. El valor del flete pagado hasta el destino final se calcula sumando al valor inicial de producto todos los costos de transporte y los otros costos conexos.

⁵¹ Hasta la aplicación de la prórroga de la cobertura propuesta a la Junta Ejecutiva.

⁵² Ejemplo extraído de la auditoría del Despacho Regional de Johannesburgo. LESS: 30.282 dólares; módulo "Factura": 34.200 dólares; Servicio de Gestión de los Riesgos Operacionales (OSLR): 36.238 dólares.

V. AGRADECIMIENTOS

133. El equipo de auditoría desea expresar su gratitud a la Dirección de la Cadena de Suministro (OSC) y a la Dirección de Finanzas y Tesorería (RMF), a las que recurrió para esta labor.

Fin de las observaciones de auditoría

ANEXO 1. Aproximación a los costos completos de las pérdidas en 2016 y 2017⁵³.

Pérdidas	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
	2016					2017				
	Volumen de pérdidas (toneladas)	Valor de las pérdidas (dólares)	Reducciones en las facturas	Indemnizaciones pagadas al PMA	Pérdidas reales (dólares)	Volumen de pérdidas netas (toneladas)	Valor de las pérdidas netas (dólares)	Reducciones en las facturas	Indemnizaciones pagadas al PMA	Pérdidas reales (dólares)
Antes de la entrega	10 791	6 084 737	2 977 054	3 275 710	1 816 676	11 199	5 939 588	3 695 082	9 896 029	- 5 188 135 (1)
Después de la entrega	17 441	16 092 946		x	15 100 595	13 599	12 125 078		x	10 893 384 (2)
Durante la distribución	2 668	1 977 991		x	985 640	3 679	2 473 338		x	1 241 644 (3)
Después de la distribución	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Total	30 900	24 155 674	2 977 054	3 275 710	17 902 910	28 477	20 538 004	3 695 082	9 896 029	6 946 893
Primas que el PMA paga al plan de seguro cautivo					6 217 921					6 130 785
Primas pagadas al reasegurador (seguro cautivo)					452 734					561 278
Primas pagadas al asegurador externo (envíos bilaterales)					166 789					43 992
Costos totales asociados a las pérdidas					24 740 354					13 682 947

⁵³ (1) 2016: $6.084.737 - 2.977.054 \cdot 1/3 - 3.275.710 = 1.816.676$; 2017: $5.939.588 - 3.695.082 \cdot 1/3 - 9.896.029 = - 5.188.135$; (2) 2016: $16.092.946 - 2.977.054 \cdot 1/3 = 15.100.595$; 2017: $12.125.078 - 3.695.082 \cdot 1/3 = 10.893.384$; (3) 2016: $1.977.991 - 2.977.054 \cdot 1/3 = 985.640$; 2017: $2.473.338 - 3.695.082 \cdot 1/3 = 1.241.644$.

Nota: Las reducciones en los recibos de los vendedores por las pérdidas imputables a ellos (Columna C) se deducen de las pérdidas registradas en el módulo de finanzas de LESS (Columna B). Estas reducciones pueden efectuarse en tres etapas de la entrega de productos alimenticios. Por consiguiente, el Auditor Externo restó las pérdidas de terceros por valor del total de las reducciones obtenidas por el PMA para cada partida aplicable. De la primera partida ("Pérdidas anteriores a la entrega") también se dedujeron las indemnizaciones pagadas al PMA por el plan de seguro cautivo, que en 2016 y 2017 intervenía solamente en esa etapa de la cadena de suministro.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LESS	Sistema de apoyo a la gestión logística
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
OSC	Dirección de la Cadena de Suministro
OSCQ	Dependencia de Calidad e Inocuidad de los Alimentos
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA