

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 3-6 de junio de 2014**

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

**Tema 6 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.A/2014/6-G/1**

7 mayo 2014

ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LAS COMPRAS DE ALIMENTOS EN EL PMA**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio web del PMA (<http://executiveboard.wfp.org>).

# NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

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

Directora de la Oficina  
del Auditor Externo:

Sra. Alka R. Bhardwaj

Tel.: 066513-3071

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

**El Contralor y Auditor General de la India presta al Programa Mundial de Alimentos (PMA) servicios de auditoría externa.**

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

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

**Sra. Alka Rehani Bhardwaj**

Directora de la Oficina del Auditor Externo  
Programa Mundial de Alimentos  
Via Cesare Giulio Viola, 68/70  
00148 Roma (Italia).  
Tel.: 0039-06-65133071

Correo electrónico:  
alka.bhardwaj@wfp.org

*Informe de auditoría externa*

**Informe de la auditoría de resultados sobre las compras de alimentos en el PMA**



**CONTRALOR Y AUDITOR GENERAL DE LA INDIA**

## Resumen

En el presente informe se exponen los resultados de la auditoría realizada por el Contralor y Auditor General de la India sobre el desempeño del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en materia de adquisición de productos alimenticios. El PMA, el mayor organismo de ayuda humanitaria que lucha contra el hambre en el mundo, proporciona alimentos en muchas de las zonas del mundo más remotas y frágiles, a una media de 90 millones de personas al año, de las cuales 58 millones son niños. Anualmente compra más de 2 millones de toneladas de alimentos, de los que al menos tres cuartas partes proceden de países en desarrollo. En 2012 compró 2,1 millones de toneladas de alimentos por valor de 1.100 millones de dólares EE.UU. en más de 90 países. Por ello la eficiencia en las compras de alimentos es fundamental para que el PMA cumpla con éxito su cometido.

El objetivo de la política en materia de compras del PMA consiste en “garantizar que se pongan a disposición de sus beneficiarios productos alimenticios adecuados, de manera oportuna y eficaz en función de los costos. En consonancia con ello, las adquisiciones del PMA también deben regirse por los principios de imparcialidad y transparencia”. Por otra parte, en la Reglamentación Financiera Detallada del Programa se estipula que, en igualdad de condiciones, se dará preferencia a las compras efectuadas en países en desarrollo. El PMA sigue la política general de comprar a proveedores previamente autorizados en virtud de un proceso de licitación. En septiembre de 2008 puso en marcha un programa innovador de apoyo al desarrollo agrícola y de los mercados denominado “Compras para el progreso” (conocido también como iniciativa “P4P”), con el que el PMA se proponía probar maneras de extender una parte de sus conocimientos sobre adquisiciones para beneficiar más directamente a los pequeños agricultores capaces de suministrar productos acordes con las normas de calidad exigidas por el PMA. El proyecto piloto se llevó a cabo en 20 países durante un período de cinco años, de 2008 a 2013. Asimismo, para adquirir alimentos, el PMA recurre cada vez en mayor medida al Mecanismo para fomentar las compras a término (MFCT), un sistema de financiación de escala mundial guiado por la demanda para adquirir los alimentos más comúnmente distribuidos en una región o un corredor antes de que los proyectos presenten solicitudes concretas. El volumen de las compras efectuadas mediante el MFCT se acrecentó enormemente, pasando de 527.000 toneladas en 2011 a 800.000 toneladas en 2012.

El fin principal de nuestra auditoría era evaluar si se estaban alcanzando los objetivos previstos de la política en materia de compras y las condiciones establecidas en el manual de adquisiciones; el riesgo de que no se sigan las directrices aumenta el riesgo de que no se alcancen los objetivos de compras y que se vea perjudicada la reputación del Programa. Nuestra auditoría de resultados sobre las compras de alimentos en el PMA pretendía en general cerciorarse de que, en este terreno, el PMA cumplía el objetivo de la política de realizar compras eficientes en función de los costos, en el momento oportuno y de manera eficaz y transparente. La auditoría comprendió el período de agosto de 2011 a julio de 2013, y abarcó tanto la Sede del PMA en Roma como seis oficinas en los países ♦ y tres despachos regionales ♠.

---

♦ Etiopía, Burkina Faso, Malí, El Salvador, Honduras y el Yemen.

♠ Nairobi, Dakar y Ciudad de Panamá.

Observamos deficiencias en la planificación de las compras del PMA, dado que no se estaban elaborando planes que permitieran planificar con antelación, teniendo presentes las necesidades y, al mismo tiempo, obtener beneficios a largo plazo en materia de precios. Además, el enfoque del PMA era en gran medida reactivo más que estratégico, al hacerse las compras a medida y en la medida en que se dispusiera de financiación. Tampoco se contaba con una estrategia de suministro y selección de proveedores general del Programa. A nivel de la Sede observamos que la adquisición estaba muy compartimentada, definida por actividades funcionales como compras, logística, transporte etc., sin eslabones que conectaran partes anteriores y posteriores de la cadena para lograr un proceso de compras holístico, y que era urgente adoptar un enfoque integral de la cadena de suministro.

Observamos que las nuevas iniciativas —el MFCT y las Compras para el progreso— conllevaban ciertos riesgos en la aplicación que no se habían abordado plenamente. Observamos casos de deficiencias en el cumplimiento de la política y las directrices por las que se regía la adquisición de alimentos en el PMA —en los procesos de administración de contratos, en los controles internos por los que se regía el proceso de compras y en la entrega a tiempo de cereales comestibles—, que debían abordarse para lograr el objetivo de poner a disposición de los beneficiarios productos alimenticios adecuados de una manera rápida y eficaz en función de los costos. En nuestra opinión, las herramientas informáticas no reflejaban muy eficazmente los procesos de adquisición. Tampoco incluían mucha información esencial que aportara valor añadido al proceso de compras.

Con respecto a la gestión de los proveedores, constatamos ciertas deficiencias relativas a su registro y selección, la inspección de sus instalaciones, sus bases de datos, la invitación a licitar, el seguimiento de su desempeño, etc. La inocuidad y la calidad de los alimentos era tema de preocupación y debía abordarse mediante una política integral, basada en un enfoque orientado a la cadena de suministro. También se constataron deficiencias con respecto a la realización de suficientes controles de proveedores e inspectores en temas de calidad. Hemos observado ciertas deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos y órganos de supervisión. El Comité sobre productos, transporte y seguros (CCTI) fue incapaz de ejercer una supervisión eficaz sobre la actividad de adquisición, puesto que no podía ni siquiera seguir reuniéndose con la periodicidad establecida. La supervisión de las oficinas en los países y los despachos regionales sobre los procesos de adquisición era escasa y se debía desplegar personal esencial para lograr una supervisión más eficaz.

Reconocemos el hecho de que el PMA compra un promedio anual de 2 millones de toneladas de alimentos y los entrega a regiones remotas del mundo, muchas de ellas afectadas por conflictos y desplazamientos de población. Estos contextos de trabajo adversos y diversos requieren por parte del PMA una intervención rápida para hacer frente a la situación sobre el terreno. Reconocemos que la sección de adquisiciones del PMA demuestra compromiso y profesionalidad en velar por que lleguen a tiempo a los beneficiarios alimentos de calidad, especialmente en zonas de conflicto. No obstante, existen áreas críticas en las que el PMA debe reforzar y desarrollar los enfoques actuales para optimizar los resultados, tal como se resume en las recomendaciones enunciadas a continuación.

## LISTA DE RECOMENDACIONES

### **Recomendación 1 – Planificación de las compras**

El PMA debe dotarse de un “marco de planificación de las compras” integrado, que se base en un enfoque centrado en la cadena de suministro, aplicable a la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. El marco, entre otras cosas, debería: ofrecer orientaciones sobre las aportaciones necesarias para elaborar una estrategia relativa al suministro y la selección de los proveedores; obligar a todas las entidades (Sede, despachos regionales, oficinas en los países) a preparar un plan anual de adquisiciones; contener un modelo normalizado de plan de compras; definir unos indicadores básicos de los resultados aplicables al proceso de compra, y definir los informes sobre el seguimiento y evaluación periódicos del proceso de compra que se requiera presentar.

### **Recomendación 2 – Puesta en marcha de nuevas iniciativas para la compra de productos alimenticios: Mecanismo para fomentar las compras a término y Compras para el progreso**

- a) El PMA quizá desee introducir una evaluación de la eficacia y medición de los efectos (evaluación del impacto) del MFCT.
- b) El PMA tal vez desee formular unas orientaciones exhaustivas sobre gestión de la iniciativa Compras para el progreso aplicables a la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. Dichas orientaciones podrían diseñarse teniendo como objetivo primordial integrar esta iniciativa en el plan general de compras del PMA en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países, y tener en cuenta los riesgos detectados a fin de aumentar la eficacia de la iniciativa.

### **Recomendación 3 – Cumplimiento del marco regulador**

- a) El PMA tal vez desee considerar la posibilidad de examinar su política de compras de productos nutricionales, como Supercereal Plus, mediante contratos exentos de licitaciones, de modo que se alcance el objetivo de garantizar unas compras eficaces en función de los costos. Por otra parte, las compras que se realicen sin recurrir al proceso de licitación, basándose en una situación de emergencia, deberían asegurar el cumplimiento del objetivo de garantizar la puntualidad de la entrega de los cereales comestibles y la calidad del producto, especialmente en el caso de las OEM.
- b) Tal vez también convenga fortalecer el mecanismo de cumplimiento a fin de garantizar la observancia de la política y directrices en materia de compras.

### **Recomendación 4 – Eficiencia del proceso de compra**

- a) El PMA tal vez deba asegurar que los inspectores encargados de realizar el informe de la encuesta cuantitativa y cualitativa no sean los mismos que aquellos a quienes se confía la responsabilidad de comprobar las calificaciones de los proveedores a fin de evitar todo posible conflicto de intereses.
- b) Tal vez convenga facilitar a los comités de compras de alimentos en la Sede y las oficinas en los países información sobre la actuación anterior de los proveedores con respecto a la calidad y puntualidad de las entregas, a fin de permitirles tomar decisiones más fundamentadas.
- c) El PMA debe seguir procurando obtener financiación flexible de los donantes, sin restricción alguna respecto de la compra, a fin de que esta sea más eficaz en función de los costos.
- d) Las oficinas en los países deberían hacer un seguimiento de las fechas límite de validez de los compromisos y de desembolso, y analizar con la Sede los posibles problemas, con tiempo suficiente para evitar tener que efectuar compras apresuradas a fin de respetar tales fechas, o evitar que se produzcan casos de incumplimiento.

**Recomendación 5 – Utilización de herramientas informáticas**

- a) El PMA debe normalizar el uso del sistema In-Tend en todas las oficinas en los países y despachos regionales a fin de efectuar un seguimiento más eficaz de los procesos de licitación.
- b) Deben subsanarse las deficiencias del sistema WINGS II relacionadas con la actuación de los proveedores, las fechas de entrega establecida en los contratos, los pormenores en cuanto a los incumplimientos y la calidad de los alimentos, entre otras, de modo que el control del proceso de adquisición sea más eficaz. Ello permitiría obtener con mayor facilidad información sobre la actuación de los proveedores y haría posible contar con este valioso insumo en la selección de los proveedores.

**Recomendación 6 – Gestión de los proveedores**

El PMA necesita establecer un sólido sistema de gestión de los proveedores en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países, que garantice, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) el cumplimiento de las directrices sobre el registro de todos los nuevos proveedores;
- b) la integridad de la base de datos relativa a los proveedores para todos los productos y la actualización periódica de dicha base de datos;
- c) la ampliación de la base de proveedores a fin de asegurar una mayor competencia y el uso óptimo de los recursos;
- d) la normalización del plazo acordado a los proveedores para presentar sus ofertas, y
- e) el fortalecimiento de los procesos de imposición de sanciones a los proveedores por problemas de calidad o retrasos en la entrega.

**Recomendación 7 – Puntualidad de las compras**

La fecha de llegada solicitada debe fijarse teniendo en cuenta los plazos de tramitación y de envío. El cumplimiento de la fecha de llegada solicitada así fijada debe garantizarse realizando el debido seguimiento.

**Recomendación 8 – Calidad de los alimentos**

- a) El PMA debe compilar las pautas y los manuales existentes con el fin de formular y documentar una política integral y de nivel institucional en materia de calidad e inocuidad de los alimentos, basándose en las cadenas de suministro.
- b) El PMA debe revisar sistemáticamente su lista de proveedores para detectar de forma constante todo problema de calidad de los alimentos. Tal vez desee considerar la posibilidad de incluir cláusulas de garantía de la actuación en los contratos que concierte con los proveedores.
- c) El PMA debe seleccionar a sus inspectores en función de su capacidad técnica y no solo basándose en el precio de sus servicios. Debe llevarse a cabo un examen periódico de la actuación de los inspectores, ya que los informes de la encuesta cuantitativa y cualitativa que estos realizan son un mecanismo fundamental para garantizar el cumplimiento de las normas de calidad establecidas en los contratos de compra del PMA.
- d) El PMA tal vez deba adoptar las medidas necesarias para establecer comités sobre la calidad de los alimentos en todas las oficinas en los países, que se encarguen de los asuntos relacionados con la inocuidad y la calidad de los alimentos a nivel de esas oficinas.

**Recomendación 9 – Seguimiento y supervisión**

- a) Debe revisarse la función que cumple el CCTI y deben establecerse sistemas en los despachos regionales y oficinas en los países para lograr una supervisión más eficaz de los procesos de compra.
- b) A medida que el PMA se embarca en nuevas modalidades de compra, es importante asegurar que se cuente con los recursos y competencias necesarios de modo que las actividades de compra puedan llevarse a cabo con eficacia y eficiencia.

## A. INTRODUCCIÓN

### Objetivos Estratégicos

1. En el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 se enuncian los cinco objetivos estratégicos del Programa:
  - Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias.
  - Prevenir el hambre aguda e invertir en medidas de preparación para casos de desastre y de mitigación de sus efectos.
  - Reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o un desastre o en situaciones de transición.
  - Reducir el hambre crónica y la desnutrición.
  - Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales.
  
2. Estos objetivos reflejan la evolución de la ayuda alimentaria y del fenómeno del hambre, así como la historia, la experiencia y las ventajas comparativas del PMA. Este Plan Estratégico marca un giro histórico para el PMA, de organismo de ayuda alimentaria a organismo de asistencia alimentaria, dotado de un conjunto de instrumentos a la vez más matizados y más sólidos (entre los cuales, distribución de cupones y efectivo y compras locales) a fin de responder a las necesidades críticas derivadas del hambre. Su meta global es reducir la dependencia y apoyar la acción llevada a cabo por los gobiernos y a escala mundial para arbitrar soluciones a largo plazo al problema del hambre. Los principales asociados del PMA en la primera línea de la lucha contra el hambre son las instancias gubernamentales nacionales y locales y las comunidades autóctonas. El PMA procura aportar valor añadido efectuando compras con arreglo a modalidades que refuercen el aspecto de la oferta, aunando intervenciones complementarias de otros asociados.

### Categorías de programas

3. Las operaciones del PMA se dividen en cuatro categorías:
  - **operaciones de emergencia** (OEM), con las que se presta asistencia alimentaria para responder a las necesidades en situaciones de emergencia;
  - **operaciones prolongadas de socorro y recuperación** (OPSR), con las que se presta asistencia alimentaria para responder a las necesidades de socorro prolongado y apoyar la recuperación después de las emergencias;
  - **proyectos de desarrollo**, con las que se apoya el desarrollo económico y social, y
  - **operaciones especiales** (OE), destinadas a rehabilitar y mejorar la infraestructura de transporte para posibilitar la entrega rápida de la asistencia alimentaria y a mejorar la coordinación con los otros organismos de las Naciones Unidas y los asociados mediante la prestación de determinados servicios comunes.



## Compras de productos alimenticios por el PMA

4. En 2012, el PMA compró 2,1 millones de toneladas de alimentos por valor de más de 1.100 millones de dólares EE.UU. De esta cantidad, más del 50 % correspondió a compras internacionales efectuadas desde la Sede y el resto se trató fundamentalmente de compras locales o regionales efectuadas por las oficinas en los países y los despachos regionales. En la Sede, las compras de alimentos fueron gestionadas por el Servicio de Compras de Alimentos y la Dirección de Adquisiciones, que durante la mayor parte del período abarcado por la auditoría estuvo dividido en tres dependencias: la Dependencia de Compras de Alimentos a Escala Internacional, la Dependencia de Compras de Alimentos y la Dependencia de Inocuidad de los Alimentos y Garantía de la Calidad<sup>1</sup>. También se ocupan de las compras las oficinas en los países y los despachos regionales. Según el Artículo 112.20 de la Reglamentación Financiera Detallada, la adquisición de los productos alimenticios y envases se realizará sobre la base de una licitación internacional, o bien en uno o varios países donde se sepa que el producto necesario podrá adquirirse a un precio módico, dándose preferencia a la compra en países en desarrollo en caso de igualdad de condiciones. La política del PMA en materia de compras de alimentos establece que, con el fin de lograr la transparencia y una buena relación costo-eficacia, la adquisición de los productos alimenticios se efectuará preferiblemente mediante licitación selectiva y no mediante licitación abierta. Solo se recurrirá a la contratación directa cuando sea imposible la licitación o esta no favorezca los intereses del Programa. Actualmente la adquisición de alimentos por el PMA se guía además por nuevas iniciativas como la de Compras para el progreso o el Mecanismo para fomentar las compras a término (MFCT). De la supervisión del proceso de compras se encargan organismos como el Comité sobre productos, transporte y seguros (CCTI), así como las oficinas en los países y los despachos regionales.

## B. NUESTRA LABOR DE AUDITORÍA

### Objetivos de la auditoría

5. La presente auditoría de resultados se diseñó con el fin de examinar todos los aspectos de las compras de alimentos por el PMA a fin de obtener una garantía de que se cumplía el objetivo de la política en este ámbito de realizar compras eficientes en función de los costos, en el momento oportuno y de manera eficaz y transparente. Los objetivos principales y secundarios de la auditoría consistían en evaluar si:
  - I. la adquisición se planeaba de manera que se alcanzaran los objetivos del programa, el proyecto o la situación de emergencia en cuestión;
  - II. en el proceso de compras se seguían la política y las directrices establecidas en la materia:
    - a. la elección del sistema de adquisición (licitación, contrato directo, Compras para el progreso, OEM, MFCT) se basaba en razones justificables de economía y estaba bien documentada;

---

<sup>1</sup> Desde el segundo trimestre de 2013, estas dependencias se reorganizaron en cuatro, dedicadas a las compras de productos alimenticios; resultados de la estrategia, inocuidad de los alimentos y garantía de la calidad; gestión de la información y cumplimiento de las normas.

- b. se velaba por el respeto de los términos y condiciones contractuales y se adoptaban medidas contra su inobservancia;
- III. el proceso de compras era eficiente;
- IV. se disponía de herramientas informáticas adecuadas para asegurar una adquisición eficiente y transparente;
- V. el PMA efectuaba una gestión adecuada de los proveedores;
- VI. el grado de puntualidad se aseguraba mediante contrato;
- VII. en la adquisición se prestaba la debida y deseada atención a los aspectos de calidad de los alimentos, y
- VIII. se hacía un seguimiento del proceso de compras.

### Ámbito de la auditoría

6. Nuestro examen incluyó tanto el análisis de documentos y registros como entrevistas a personal interesado, tanto en la Sede como en seis oficinas en los países seleccionadas y tres despachos regionales. Otra fuente de información para la auditoría fueron los datos obtenidos de los sistemas informáticos. El examen se centró primordialmente en el período comprendido entre agosto de 2011 y julio de 2013. Cuando resultó necesario, se examinaron igualmente cifras y otros datos de años anteriores. Para hacer un examen detallado en la Sede y en las oficinas en los países y los despachos regionales elegidos, y con el fin de lograr nuestros objetivos de auditoría, se seleccionó una muestra representativa de órdenes de compra emitidas por el PMA para la adquisición de productos alimenticios, y también de contratos en el marco de la iniciativa de Compras para el progreso y del MFCT. Los contratos se seleccionaron en función del valor de compra y otros factores de riesgo como los experimentados en las operaciones de emergencia. Cuando se necesitó información específica de las oficinas en los países y los despachos regionales, esta se recabó mediante cuestionarios utilizados por los equipos de auditoría que visitaron dichas oficinas o despachos. Las respuestas se incorporaron convenientemente en el presente informe.

### Criterios aplicados en la auditoría

7. Los resultados del PMA en materia de compras de alimentos se evaluaron teniendo en cuenta sus propios Objetivos Estratégicos y las políticas, normas, regulaciones o directivas específicas establecidas por él para la gestión de las compras. Los documentos de base fueron el manual sobre compras y los procedimientos operativos estándar emitidos para los servicios dedicados a esta actividad.

### Metodología de la auditoría

8. Los objetivos, el alcance y la metodología de la auditoría se examinaron junto con la dirección del PMA en la Sede, en Roma, durante una conferencia inicial celebrada el 9 de septiembre de 2012. También comentamos con la dirección las constataciones derivadas de la auditoría en una conferencia final el 4 de octubre de 2012. Nuestros equipos mantuvieron igualmente reuniones iniciales y finales en las oficinas en los países

y los despachos regionales para comentar las observaciones preliminares de la auditoría y obtener respuestas.

### **Agradecimientos**

9. Damos las gracias al personal directivo del PMA, tanto de la Sede como de los despachos regionales y las oficinas en los países, por la cooperación y la asistencia que nos brindaron en todas las fases de la auditoría.

## **C. CONSTATAIONES DE LA AUDITORÍA**

### **I. Planificación de las adquisiciones**

10. En la Cláusula 10.2 del Manual para la compra de alimentos del PMA se prevé la elaboración de un plan de compras de productos alimenticios, que deberá elaborarse en estrecha coordinación con las dependencias encargadas de los ámbitos de suministro, logística, programas y recursos, teniendo en cuenta las necesidades estimadas de los beneficiarios, la disponibilidad prevista en los mercados de productos, los excedentes después de la cosecha, la disponibilidad probable de recursos en efectivo, etc.
11. Se constató que el PMA no disponía de un plan estratégico anual de compra de alimentos para el conjunto del Programa en el que se especificaran ámbitos donde lograr una mayor eficiencia, como reducir los plazos de suministro o reducir costos que entrañan las compras. Tampoco había elaborado una estrategia de suministro y selección de proveedores para el conjunto del Programa en la que se señalaran estrategias específicas para los productos según la región geográfica.
12. A nivel de la Sede, observamos que el PMA tenía un enfoque en gran parte reactivo más que estratégico, al hacerse las compras a medida y siempre y cuando se dispusiera de financiación. También se observó que la actividad de compras se limitaba en gran medida a nichos definidos por las actividades funcionales, como adquisición, transporte, logística, etc.
13. En los despachos regionales y las oficinas en los países que examinamos, constatamos que no existía ese plan anual de adquisiciones para el conjunto del despacho regional o la oficina en el país en el que se agruparan las necesidades de todos los proyectos. En este sentido, en las oficinas en los países o los despachos regionales se observaron distintas posturas:
  - En la Oficina en El Salvador, teniendo en cuenta los fondos disponibles, las compras se contemplaban cuando los precios estaban en su punto más bajo.
  - En las oficinas del Yemen y Etiopía, las compras se hacían al precio del momento cuando se disponía de recursos. La Oficina en Etiopía estaba elaborando una estrategia de adquisiciones que incorporaba consideraciones sobre estacionalidad de los precios, a fin de aumentar al máximo la cantidad de alimentos adquiridos localmente, y que se preveía poner en práctica en 2014.
  - En la Oficina en Burkina Faso, la planificación de las adquisiciones se realizaba teniendo en cuenta los mejores momentos para comprar, mientras que en el Despacho Regional de Dakar el plan de compras para 2014 se basaba en las

cosechas, las temporadas agrícolas, etc., si bien en años anteriores los criterios principales habían sido la disponibilidad de alimentos y el precio.

14. Según declaró el PMA en octubre de 2013, antes de que existiera el MFCT<sup>2</sup> el proceso de compras no se podía iniciar sin antes haber recibido financiación de los donantes. El MFCT ha proporcionado una plataforma para posibilitar estrategias de obtención de productos elaboradas en colaboración con las dependencias de programas, transporte y logística. En el momento de la auditoría se estaban elaborando planes de abastecimiento locales; la Oficina en Etiopía había iniciado el proceso destinado a reunir información que, unido a aportaciones regionales y mundiales, constituiría la estrategia de abastecimiento y entrega para 2014. Se afirmó que se estaba trabajando en estrecha colaboración con las oficinas en los países y las dependencias funcionales para desarrollar estrategias y planes de adquisición basados en las cifras de demanda. Se trataba de una labor interfuncional que requería un enfoque integrado de la cadena de suministro en el que, además de las consideraciones relativas a los productos, se incorporarían cuestiones de transporte y almacenamiento; el reciente examen de los procesos operativos confirmaba también esta necesidad y un grupo de trabajo estaba desarrollando los indicadores básicos de resultados de la cadena de suministro.
15. En la Sede del PMA observamos que los fondos destinados a la adquisición de alimentos dependían de las necesidades de los programas y de las respuestas de los donantes. Se indicó que, a partir de 2013, el Plan de Gestión (2014-2016) incluiría un elemento de proyección de los fondos y necesidades operacionales, con una evaluación de los déficits de financiación, además de un plan de establecimiento de prioridades sobre el terreno. Tomamos nota de que se estaba realizando un análisis de los déficits de financiación y de las consecuencias para los programas que se presentaría a la Junta Ejecutiva en noviembre de 2013. Opinamos que este análisis debería perfeccionarse de forma continua para evaluar las necesidades o la demanda efectiva de alimentos de los beneficiarios para las oficinas en los países en su conjunto, y utilizar estos datos para la planificación de adquisiciones del año siguiente.

### **Recomendación 1**

**El PMA debe dotarse de un “marco de planificación de las compras” integrado, basado en un enfoque orientado a la cadena de suministro aplicable a la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. El marco, entre otras cosas, debería: ofrecer orientaciones para la determinación de las aportaciones necesarias para elaborar una estrategia relativa al suministro y la selección de los proveedores; obligar a todas las entidades (Sede, despachos regionales, oficinas en los países) a preparar un plan anual de adquisiciones; contener un modelo normalizado de plan de compras; definir unos indicadores básicos de los resultados aplicables al proceso de compras, y definir las necesidades de presentación de informes sobre seguimiento y evaluación periódicos del proceso.**

---

<sup>2</sup> El MFCT es un sistema de financiación basado en la demanda que se adoptó en junio de 2011 como sistema institucional para adquirir los alimentos más comúnmente distribuidos en una región o un corredor, antes de que los proyectos presenten solicitudes concretas.

## II. Introducción de nuevas iniciativas para la compra de productos alimenticios: Mecanismo para fomentar las compras a término y Compras para el progreso

16. Hicimos un examen de las nuevas iniciativas en materia de compras —el MFCT y las Compras para el progreso—, cuyas constataciones comentamos en los párrafos siguientes.

### Mecanismo para fomentar las compras a término

17. El MFCT tiene por fin acelerar las entregas de alimentos a los beneficiarios haciendo compras directas basadas en las necesidades conjuntas de los proyectos de una región o subregión antes incluso de recibirse las solicitudes de las oficinas en los países. Introducido de forma experimental en 2008, en junio de 2011 pasó a ser un nuevo sistema institucional para realizar compras a término, con el objetivo de lograr adquisiciones oportunas, estratégicas, eficaces en función de los costos y flexibles con las que responder a los déficits y necesidades proyectados del PMA a escala mundial.
18. Según observamos, el MFCT permitió ganar 64 días por término medio en los plazos de suministro de las oficinas en los países, y los tipos de alimentos adquiridos en virtud del Mecanismo se incrementaron de siete en 2011 a 10 en 2012.
19. En el informe del examen del MFCT de enero de 2013<sup>3</sup> se destacaba la mayor pertinencia y eficacia del mismo para mejorar la eficiencia de las operaciones del PMA y también se destacaron los riesgos que conllevaba el enfoque del MFCT. Preguntamos qué estrategias se habían formulado para mitigar dichos riesgos. En respuesta a ello, el PMA declaró en octubre de 2013 que se habían identificado los riesgos y oportunidades y que se dedicaría atención a los aspectos siguientes:
- obtener los productos en un momento y con un precio óptimos habida cuenta de los factores globales de costos de la cadena de suministro;
  - conocer y considerar adecuadamente las oportunidades de Compras para el progreso por medio de la planificación y el análisis del abastecimiento de alimentos para prevenir el riesgo de perder oportunidades de compras locales;
  - mantener un equilibrio adecuado entre las transferencias de alimentos y las de efectivo y cupones (y otras modalidades de transferencia no basadas en alimentos), y
  - comprar mayor cantidad de productos en los momentos más favorables (a menudo justo después de las cosechas) en los que puede lograrse un ahorro importante, especialmente si los precios son bajos.
20. **Medición de los resultados del MFCT:** Observamos que el PMA no había previsto que la evaluación del impacto y los datos sobre los ahorros realizados formaran sistemáticamente parte integrante de la medición de resultados del MFCT. Según el PMA, la medición de los efectos (evaluación del impacto) podría contemplar en una etapa posterior, cuando el proceso esté más consolidado y se hayan alcanzado de forma sistemática durante varios años las metas relativas a los efectos. En cuanto al ahorro de

<sup>3</sup> El Grupo Consultivo sobre Compras a Término encargó el examen del Mecanismo para conocer los avances en la ampliación del mismo desde la puesta en marcha del nuevo sistema institucional de compras a término basado en la demanda, en julio de 2011.

costos, se afirmó que no se había efectuado un análisis porque toda la contratación necesaria la habían realizado las entidades o direcciones funcionales especializadas con arreglo a procesos de licitación competitiva, etc. No obstante, opinamos que quizá proceda que el PMA se plantee realizar dicho análisis, sobre todo teniendo en cuenta su deseo de ampliar las actividades del MFCT.

### Compras para el progreso

21. En septiembre de 2008, el PMA puso en marcha un programa innovador de desarrollo de la agricultura y los mercados denominado Compras para el progreso. El proyecto piloto se llevó a cabo en 20 países durante un período de cinco años, de 2008 a 2013. En virtud del programa, el PMA se proponía poner a prueba distintas modalidades de compra que le permitieran beneficiar más directamente a los pequeños agricultores capaces de suministrar productos acordes con las normas de calidad exigidas por el PMA. El objetivo general de la iniciativa Compras para el progreso era promover el desarrollo de los mercados agrícolas de manera que para el año 2013 al menos 500.000 pequeños agricultores de bajos ingresos, la mitad de ellos mujeres, produjeran excedentes de alimentos comercializables y los vendieran a un precio justo para incrementar sus ingresos. Entre 2011 y 2013, el PMA adquirió 161.254 toneladas de productos alimenticios en el marco de esta iniciativa.
22. Con respecto a la gestión de las Compras para el progreso en la Sede, observamos lo siguiente:
  - **Orientaciones y examen de la iniciativa:** Entre 2009 y 2011, se habían propuesto en la Sede una serie de documentos de orientación (1-9) sobre diversos aspectos de las Compras para el progreso. Sin embargo, no se habían definido indicadores básicos de los resultados con arreglo a los cuales examinar y hacer un seguimiento de la iniciativa.
  - **Ampliación de la base de proveedores:** El PMA había colaborado con las partes interesadas para ampliar su base de proveedores, dado que la mayoría de sus proveedores en el marco de las Compras para el progreso eran pequeños agricultores. Opinamos que, para extender la iniciativa más allá de los países piloto, podría ser necesario elaborar una estrategia institucional con la que expandir las compras favorables a los pequeños productores a otros países y explorar diferentes modelos de agrupación. El PMA declaró en diciembre de 2013 que, atendiendo a sus Objetivos Estratégicos, en la Sede se estaba desarrollando una estrategia global de adquisiciones con un importante componente de compras a los pequeños productores.
  - **Retrasos en la entrega:** Se observó que, comparando los plazos de entrega previstos y efectivos, en el período 2008-2013 se habían registrado retrasos en la entrega en los países de la iniciativa Compras para el progreso, sobre todo por parte de organizaciones de agricultores de media y baja capacidad. El plazo medio de entrega iba de 225 días en Liberia y 22 días en Burkina Faso. Se sufrieron retrasos en 19 países, llegando a un máximo de 118 días en Liberia y, en general, en los contratos de Compras para el progreso hubo un retraso medio de 28 días.
  - **Incumplimientos de los contratos:** El PMA hizo un seguimiento del porcentaje de incumplimientos en el marco de las Compras para el progreso, y se constató que

representaban en torno al 22 % de la cantidad total adquirida de esta manera, y que se habían producido incumplimientos en las oficinas de Kenya, Etiopía, Guatemala, la República Unida de Tanzania, etc. Constatamos que el PMA no había previsto incorporar fianzas de ejecución en los contratos concertados con los agricultores para efectuar en el marco de esta iniciativa. En diciembre de 2013 el PMA indicó que aún no estaba claro si dichas fianzas reducirían el incumplimiento en el contexto de las organizaciones de agricultores, pero que se habían adoptado medidas que se estaban poniendo a prueba en Kenya.

- 23. Evaluación de mitad de período:** Observamos que en la evaluación de mitad de período de la puesta en práctica de la iniciativa Compras para el progreso realizada por la Oficina de Evaluación en 2011 se ponían de relieve varias cuestiones: las compras para el progreso generalmente eran una forma más costosa de adquirir alimentos que las compras locales estándar; los riesgos no se tenían suficientemente en cuenta, en especial en lo relativo a la colaboración con pequeños agricultores cuyos medios financieros o de otro tipo eran limitados y en un contexto de malas cosechas y caídas de los precios; en la fiabilidad del PMA como asociado influían algunos problemas, como la dificultad operacional de comprar cereales en consonancia con las expectativas de los pequeños productores y la reorientación estratégica del PMA que se alejaba cada vez más del suministro de ayuda alimentaria; se observó que las compras realizadas en el marco de esta iniciativa resultaban en general menos eficaces en función de los costos que otro tipo de compras, si se tenían en cuenta factores como los costos de gestión o los gastos amortizados de inversiones relacionadas con la oferta; el grueso de las ventas en virtud de la iniciativa recaía en un número limitado de pequeños agricultores más productivos y el aumento de ingresos brutos obtenidos por los agricultores africanos gracias a la iniciativa no representaba sino alrededor de la mitad del objetivo establecido.
- 24.** Nos interesamos por las medidas adoptadas en relación con las cuestiones destacadas en la evaluación de mitad de período. En respuesta a ello, el PMA declaró en diciembre de 2013 que se estaba asociando con interlocutores del ámbito de la oferta a fin de fomentar la capacidad de los agricultores en prácticas agrarias y el uso adecuado de los insumos; la meta del PMA era llegar a distribuir el 30 % de su asistencia en forma de efectivo y cupones en el futuro cercano, pero la ayuda alimentaria en su forma tradicional seguía siendo importante en sus operaciones; la iniciativa Compras para el progreso era una actividad piloto, por lo cual registraría más costos que otras modalidades de adquisición; pero a la larga, cuando se hubiera fomentado la capacidad y los proveedores fueran en teoría autónomos, esta modalidad de compra sería eficaz en función de los costos; se estaba realizando un análisis de las inversiones (costos y beneficios) junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), cuyos datos también se estaban evaluando.
- 25.** Tras examinar la aplicación de las Compras para el progreso en nuestra muestra de oficinas en los países y despachos regionales, hicimos las observaciones siguientes:
- En oficinas en los países como las de Honduras, El Salvador y el Yemen, los planes sobre la demanda realizados por la oficina correspondiente no incluían las actividades de Compras para el progreso. En la Oficina de Burkina Faso, observamos que los criterios de adjudicación del contrato a la organización de agricultores no se enunciaban en una autorización de orden de compra y que no se aclaraban las especificaciones del PMA. Es nuestra opinión, al aprobarse una

compra deben indicarse aspectos esenciales como los criterios de selección de los proveedores, las especificaciones de los productos, etc.

- En la Oficina en Etiopía, el incumplimiento de los contratos de adquisición en el marco de las Compras para el progreso correspondía a 14.224,75 toneladas, por valor de 5.887.184,69 dólares (2010-2013). Analizamos los datos de los proveedores que no habían cumplido sus compromisos durante el período 2010-2012 y observamos que algunos lo habían hecho en dos ocasiones. También se observaron casos de falta de renovación de los contratos anuales con las cooperativas a pesar de un desempeño satisfactorio. En nuestro análisis de los datos del Sistema Mundial y red de Información del PMA (WINGS II) se puso de manifiesto que los retrasos de entrega relativos a los contratos de Compras para el progreso concertados por la Oficina en Etiopía iban de uno a 108 días.

### Recomendación 2

- a) **El PMA quizá desee introducir una evaluación de la eficacia y medición de los efectos (evaluación del impacto) del MFCT.**
- b) **El PMA tal vez desee formular unas orientaciones globales sobre gestión de la iniciativa “Compras para el progreso” aplicables a la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. Dichas orientaciones podrían diseñarse teniendo como objetivo primordial integrar esta iniciativa en el plan global de compras del PMA en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países, y acometer los riesgos observados a fin de aumentar la eficacia de la iniciativa.**

### III. Cumplimiento del marco regulador

**26.** Los métodos contractuales empleados por el PMA para comprar alimentos son las licitaciones públicas y los contratos directos (con exención de un proceso de licitación), aunque el primer método constituye la política general. Analizamos el proceso de compra a fin de comprobar si estaba en consonancia con la política establecida por el PMA para garantizar la eficacia en función de los costos, la equidad y la transparencia. Examinamos asimismo las compras efectuadas en el marco de la OEM a fin de determinar si estas también se ajustaban a la política y directrices establecidas en materia de compras. A continuación exponemos a título ilustrativo una serie de casos en los que detectamos deficiencias tanto en la Sede como sobre el terreno.

**27. Compra de Supercereal Plus sin licitación.** Observamos una tendencia cada vez mayor a adquirir productos alimenticios tales como Supercereal Plus (una mezcla de maíz y soja enriquecida y mejorada [MMS++]) sin recurrir al proceso de licitación. Durante 2011 se adquirió, sin licitación, un volumen total de MMS++ de 10.591,47 toneladas, por un valor de 45.242,52 dólares, mientras que en 2012 dicho volumen había sido de 43.748,80 toneladas, por un valor de 103.958,44 dólares. Hasta el mes de julio de 2013 ya se habían adquirido sin recurrir al proceso de licitación 14.682,70 toneladas de MMS++, por un valor de 40.832,08 dólares. Observamos que la compra de productos alimenticios especializados, como la MMS++, con exención de licitación, representaba



una exención debida a un factor externo<sup>4</sup> y que no se trataba de una exención operacional justificada por situaciones de emergencia. Tal práctica era también incompatible con la política del PMA destinada a que los beneficiarios recibiesen los productos alimenticios adecuados de manera eficaz en función de los costos. En su reunión de abril de 2013, el CCTI también había manifestado inquietud sobre este asunto. El PMA señaló que procuraba fomentar la producción local de los alimentos y que la cuestión se trataría en el marco de la estrategia de abastecimiento de productos nutricionales especializados que se estaba elaborando.

**28. Atrasos en la entrega en el marco de una OEM sin proceso de licitación.** En la Oficina en Etiopía examinamos la adquisición de 195,48 toneladas de suplementos alimenticios listos para el consumo a un costo total de 725.200,00 dólares para utilizarlas en una OEM destinada a personas afectadas gravemente por la sequía en el Cuerno de África. Debido a la urgencia de la situación, la compra se realizó de manera directa. El precio cotizado por el proveedor superaba el precio paritario de importación<sup>5</sup> en 218 dólares/tonelada, pero debido a que se informó de que la necesidad era excepcionalmente urgente, el Comité de Compras recomendó comprar al precio cotizado por el proveedor, lo que fue aprobado por el CCTI el 9 de agosto de 2011. Observamos que la primera remesa de 40 toneladas se había despachado con un retraso de casi un mes con respecto a la fecha de envío estipulada. La segunda y la tercera remesas se entregaron con un retraso de tres y cuatro meses, respectivamente. Así pues, la OEM se vio afectada, aun cuando la oficina en el país optó por ampararse en la exención de la licitación directa debido a la urgencia de las necesidades y pagó, además, un precio más elevado.

**29. Aplicación inadecuada de una compra regional en una OEM.** En el Despacho Regional de Nairobi observamos retrasos en la compra de azúcar blanco para una OEM. La Sede del PMA emitió una solicitud de compra regional en Uganda el 22 de mayo de 2012 con la que se adquirirían 9,5 toneladas de azúcar blanco y cuya fecha de llegada solicitada era el 15 de julio de 2012. El 13 de junio de 2012, el despacho regional envió una licitación a cinco proveedores ugandeses, entre ellos uno contra el cual se había iniciado un proceso de suspensión. Se recibieron dos ofertas válidas, pero la licitación se anuló porque el postor que había presentado la oferta más baja era aquel contra el que se había iniciado el proceso de suspensión. El despacho regional volvió a hacer una licitación el 8 de agosto de 2012 en Kenya, pero el acuerdo no se firmó sino el 17 de septiembre de 2012. Si bien en el contrato se estableció un período de entrega comprendido entre el 5 y el 30 de octubre de 2012, los retrasos y errores que se produjeron en la inspección de los productos ocasionaron nuevas demoras y el azúcar fue finalmente entregado en Kampala el 14 de diciembre de 2012. El despacho regional afirmó que el retraso en el proceso de adquisición afectaría a la distribución de alimentos, pero explicó que, en la medida de lo posible, solían hacerse préstamos y empréstitos como solución provisional cuando se retrasaban las entregas.

---

<sup>4</sup> Se trata de exenciones de nivel institucional que podrían resultar desfavorables por lo que se refiere a los precios, como las que pueden concederse para la compra de productos nutricionales en caso de que el número de proveedores sea limitado.

<sup>5</sup> La paridad de importación surge de la comparación entre el precio de una tonelada de un producto alimenticio dado y el precio de esa misma tonelada después de haber sido transportada al punto de destino final desde su fuente. Los oficiales de compras del PMA realizan la comparación de este costo en los mercados locales, regionales e internacionales.

**30. Entregas incompletas debido a retrasos en la firma de los contratos.** En la Oficina en el Yemen observamos un caso en que si bien se había emitido una orden de compra el 6 de mayo de 2013 para satisfacer las necesidades de la cadena de suministro y de los programas, a saber, 6.900 toneladas de harina de trigo para el 30 de mayo y otras 5.300 toneladas para el 15 de junio, el contrato no se había firmado sino el 29 de mayo de 2013. El informe de la encuesta cuantitativa y cualitativa<sup>6</sup> reveló que se habían enviado 5.546 toneladas antes del 15 de junio en tanto que los datos incluidos en la nota de remisión indicaban que, en esa fecha, no figuraban en el sistema sino 3.387,50 toneladas. Los suministros totales alcanzaron las 9.810 toneladas el 4 de julio de 2013. La Dirección de Adquisiciones respondió que no había recibido información alguna de la dependencia de programas sobre el impacto adverso del retraso mencionado. Para evaluar la respuesta debe tenerse en cuenta el hecho de que se había indicado de forma categórica que para la cadena de suministro y el programa era necesario recibir 12.200 toneladas antes del 15 de junio, pero que el propio contrato se había firmado el 29 de mayo, solo un día antes de la fecha de entrega del primer lote el 30 de mayo.

**31. Demoras en las compras e interrupción del suministro en el marco de una OEM debido a la falta de coordinación entre las oficinas en los países que utilizaban el MFCT.** En la Oficina en el Yemen tomamos nota de un caso de compra de 2.000 toneladas de frijoles con cargo al MFCT por el corredor de Djibouti para ser distribuidas en mayo de 2013 en el marco de la OEM 200451. El Servicio del Presupuesto y la Programación de los Proyectos (RMBP) de la Sede emitió un certificado de venta con arreglo al MFCT<sup>7</sup> para el mismo volumen el 27 de febrero de 2013. De las 2.000 toneladas de frijoles, la Oficina en el Yemen aprobó un préstamo de 500 toneladas de la Oficina en Etiopía, cuyo reembolso debía efectuarse a más tardar en junio de 2013. Observamos que la Oficina en Etiopía había adquirido 1.500 toneladas de frijoles en el país en moneda local y no en dólares, lo que había generado problemas legales para su exportación. Como resultado de ello, la Oficina en el Yemen tuvo que proceder a realizar una compra internacional. Por otra parte, la Oficina en Etiopía no podía reembolsar el préstamo puesto que el proveedor no había presentado los documentos de exportación requeridos. Los problemas de coordinación con la Oficina en Etiopía provocaron, pues, retrasos en la compra de los frijoles y consiguientes interrupciones en el suministro. La Oficina en el Yemen había dejado constancia en las enseñanzas adquiridas que podían realizarse efectivamente compras por conducto del MFCT en Etiopía, siempre que se indicara expresamente, antes de adjudicar el contrato, que una parte de dichas compras se destinaría a una posible exportación.

**32. Breves intervalos entre la emisión de las órdenes de compra.** El análisis de las órdenes de compra en el período comprendido entre agosto de 2011 y octubre de 2013 en las oficinas en Etiopía y en el Yemen reveló la emisión de órdenes de compra/cotizaciones de los mismos artículos a intervalos muy breves unas de otras. Creemos que la creación de nuevas órdenes de compra en plazos tan breves —en algunos casos de un día— indica la necesidad de fortalecer la planificación de las compras. Esta situación no solo aumenta

---

<sup>6</sup> La encuesta cuantitativa y cualitativa consiste en un examen detallado de los productos entregados por un proveedor, realizado por un inspector, y consta de un muestreo y un análisis.

<sup>7</sup> Se trata de un documento de transferencia entre una oficina en el país compradora y la entidad vendedora institucional (Cuenta Especial para el MFCT).

el trabajo, el tiempo que se necesita invertir y los costos de transacción para la oficina en el país sino que cabe también la posibilidad de que tampoco se consiga el mejor precio o las economías de escala asociadas con compras más grandes. La Oficina en el Yemen respondió que siempre procuraba planificar anticipadamente las compras en función de las donaciones recibidas y las condiciones de compra, y que tales prácticas se habían evitado estrictamente en 2013.

**33. Entregas parciales o demoradas debidas a la falta de una fianza de cumplimiento.**

La Oficina en el Yemen adjudicó un contrato para la compra de 13.338 toneladas de trigo en grano el 28 de mayo de 2012 a uno de los dos proveedores que presentaron ofertas, con fecha de entrega entre el 9 y el 30 de junio de 2012. Sin embargo, el proveedor se demoró y comenzó la entrega a partir del 23 de junio de 2012, por lo que solo pudo entregar 4.736,20 toneladas de trigo de la calidad indicada hasta septiembre de 2012. Finalmente, en octubre de ese año se dio por terminado el contrato por razones de calidad. La oficina en el país pidió el pago de una fianza de cumplimiento (que debía presentarse en un plazo de 5 días después de la firma del contrato) solo en caso de incumplimiento del contrato por parte del proveedor. La oficina en el país respondió en diciembre de 2013 que el proveedor había sido elegido tomando como base la evaluación realizada en 2010 por el Oficial Regional de Compras, y que se le había persuadido para que suministrara las cantidades debidas a fin de evitar el aumento de los costos que supondría una nueva licitación. Creemos que la oficina en el país debe ser prudente en la gestión de los contratos y que debe solicitar una fianza de cumplimiento en los momentos oportunos para manejar tales incumplimientos.

**34. Fechas de entrega que no se ajustan a las necesidades.**

En una orden de compra en la Oficina en el Yemen observamos que la fecha de presentación de la oferta era el 11 de mayo de 2013 y su fecha de validez el 11 de junio de ese año, pero que el período de entrega indicado iba del 20 de mayo al 20 de junio de 2013. El contrato se firmó finalmente el 4 de junio de 2013, y las fechas de entrega se fijaron entre el 17 de junio y el 10 de julio de ese año. El examen de una carta de reclamación de uno de los proveedores reveló que este habría podido participar en el proceso de licitación si las fechas de entrega se hubiesen fijado para los meses de junio y julio. La fecha de entrega mencionada en el memorando entre oficinas para esta solicitud de compra comprendía el período entre el 30 de mayo y el 20 de junio. Así pues, las fechas indicadas mencionadas en la oferta fueron muy anteriores a las fechas en que la oficina en el país quería adquirir el trigo. La decisión de compra no sirvió para el propósito de la entrega ni garantizó una competencia justa, con un mínimo de tres ofertas. De hecho, el retraso en la firma del contrato hizo que la fecha de entrega se aplazara hasta el mes de julio. La oficina en el país respondió que quería empezar la entrega más temprano con el fin de completarla antes de que comenzara el mes sagrado del Ramadán (julio de 2013), cuando se preveía una gran demanda de trigo y un aumento de los precios. Indicó asimismo que la Dirección de Adquisiciones se había creado en febrero de 2012 y que los resultados en este ámbito mejorarían con una mejor comunicación.

### **Recomendación 3**

**a) El PMA tal vez desee considerar la posibilidad de examinar su política de compras de productos nutricionales, como Supercereal Plus, mediante contratos exentos de licitaciones, de modo que se cumpla el objetivo de garantizar unas compras eficaces en**

**función de los costos. Por otra parte, las compras que se realicen sin recurrir al proceso de licitación, basándose en la existencia de una emergencia, deberían asegurar el cumplimiento del objetivo de garantizar la puntualidad de la entrega de los cereales y la calidad del producto, especialmente en el caso de las OEM.**

**b) Tal vez también convenga fortalecer el mecanismo de cumplimiento a fin de garantizar la observancia de la política y directrices en materia de compras.**

#### **IV. Eficiencia del proceso de compra**

**35.** Examinamos el proceso de compra utilizado en la Sede del PMA y las oficinas sobre el terreno a fin de evaluar si este garantizaba unas compras puntuales, eficaces en función de los costos y eficientes. Nuestras observaciones se detallan en los párrafos siguientes.

**36. Controles internos en el proceso de compra:** Examinamos los riesgos que entrañaba el proceso de compra aplicado por el PMA y, a continuación, formulamos nuestras observaciones:

- i. Acuerdos de larga duración con los inspectores.** Antes de cargar los alimentos, los inspectores —que por lo general necesitan haber suscrito un acuerdo de larga duración con el PMA— deben realizar una encuesta cuantitativa y cualitativa. El acuerdo de larga duración abarca actividades tales como la inspección en el momento de la carga y en las instalaciones de fabricación, así como la toma de muestras de los alimentos en los laboratorios, después de lo cual los inspectores presentan el correspondiente informe al PMA. Observamos casos en que cabía la posibilidad de que surgiera un conflicto de intereses por cuanto el inspector que realizaba la encuesta cuantitativa y cualitativa era el mismo que se había seleccionado para comprobar las calificaciones de los proveedores de suministros para el PMA. El PMA manifestó que, tras evaluar los riesgos que planteaba este conflicto de intereses, se había estimado que la información facilitada por el inspector acerca de los proveedores era importante y que, por lo tanto, se había decidido aceptar el riesgo. La información de los inspectores también complementaba los datos de otras fuentes, como los sitios web de los proveedores, referencias, oficinas locales del PMA, información pública, informes de auditoría e información financiera. A nuestro entender, el PMA debería tomar medidas oportunas para protegerse de este riesgo de colusión.
- ii. Reuniones del Comité de Compras de Alimentos.** Los comités de compras de alimentos se crearon de conformidad con el Artículo 112.20 g) de la Reglamentación Financiera Detallada. El Comité de Compras de Alimentos en la Sede convoca una reunión<sup>8</sup> en la que se evalúan las decisiones de compra por lo que respecta al precio y al proveedor, y se brinda el debido asesoramiento. Además de la información sobre los precios, las fechas de entrega y el puerto de descarga presentada en el llamado a licitación por los proveedores, se observó que no se examinaba ningún otro material en las reuniones del Comité de Compras de Alimentos. Dado que el precio y los plazos de entrega se ven también afectados por factores tales como la actuación anterior de los

<sup>8</sup> El Comité de Compras de Alimentos está integrado por un miembro del sector de transporte, un oficial de compras y, por lo general, otros tres oficiales, un presidente y dos miembros.

proveedores con respecto a la calidad y la puntualidad de las entregas, estimamos que quizás sea conveniente facilitar también tal información a fin de que el Comité pueda adoptar una decisión más fundamentada. El PMA manifestó que cuando el Comité había solicitado información adicional esta siempre se le había facilitado. Sin embargo, estimamos que esa información debería proporcionarse directamente al Comité.

- iii. **Documentos contractuales.** Los documentos contractuales suelen ser firmados tanto por el proveedor como por el PMA. No obstante, se comprobó que en algunos casos no estaban fechados. Estimamos que debe asegurarse que la fecha quede registrada en los contratos firmados de conformidad con los requisitos legales. En algunos casos tampoco figuraba la firma del proveedor en el contrato, lo cual no constituye una buena práctica. El PMA indicó que se requería que tanto el Programa como el proveedor firmasen y fechasen el contrato de compra, y que se aseguraría de que este requisito se cumpliera en todos los contratos.
- iv. **Administración de los contratos.** Debe hacerse un seguimiento periódico del cumplimiento de las condiciones estipuladas en los contratos a fin de asegurarse de que el volumen de los productos licitados se entrega dentro de los plazos establecidos y de que los alimentos cumplen los parámetros de calidad necesarios. A este respecto, observamos lo siguiente:
  - a. La Dirección de Adquisiciones en la Sede llevaba un control del proceso de entrega principalmente por conducto de los inspectores encargados de la encuesta cuantitativa y cualitativa, contratados por el PMA para estar en contacto con el proveedor seleccionado y evaluar la calidad y cantidad de los productos alimenticios cargados. No comprobamos que existiera mecanismo formal alguno por medio del cual la Dirección de Adquisiciones de la Sede pudiera estar en contacto directamente con el proveedor con respecto a los plazos y la calidad de las remesas. Si bien se reconoce que el seguimiento de los plazos de entrega es un proceso engorroso y largo, es necesario afrontar este riesgo mediante un mecanismo de control. Somos conscientes asimismo de que los oficiales de la Dirección de Adquisiciones de la Sede conocían exactamente las fechas de entrega. El PMA reconoció que era necesario aplicar un mecanismo más formal, asunto que abordaría con la aplicación del nuevo sistema informático de seguimiento de los productos (Sistema de apoyo a la gestión logística) y precisando los plazos de entrega en cada orden de compra. Por lo que respecta a la calidad, se señaló que este proceso se estructuraría más con la aplicación del sistema FOQUS<sup>9</sup>, la nueva herramienta de seguimiento en línea de la calidad y la cantidad.
  - b. La Dirección de Adquisiciones de la Sede contrató los servicios de inspección cuantitativa y cualitativa por medio de acuerdos de larga duración con seis agencias, según el continente en el que se situara el puerto de entrega. Observamos que, en muchos casos, los acuerdos de larga duración concertados con las agencias más cercanas a los puertos de entrega habían expirado y, tras la concertación del contrato de compra de alimentos, la Dirección de Adquisiciones de la Sede había tenido que

---

<sup>9</sup> Se trata de una herramienta basada en la web para comprobar la calidad de los alimentos adoptando un enfoque dinámico al respecto. En ella se guardarán todos los registros de las transacciones relacionadas con la inspección de los alimentos y la gestión de los proveedores.

licitar los servicios del inspector que llevaría a cabo la inspección cuantitativa y cualitativa. Si bien esto no repercutió en las fechas de entrega, estimamos necesario mantener actualizados los acuerdos de larga duración con varios proveedores en lugar de hacer licitaciones una vez que se ha adjudicado el contrato de compra de alimentos. El PMA manifestó que había tomado nota de los comentarios de la auditoría y que no cejaría en sus empeños por actualizar los acuerdos de larga duración puntualmente.

- c. Se observó un caso en el que el inspector de la cantidad y la calidad había subcontratado la realización de la encuesta cuantitativa y cualitativa a otra agencia. Tal práctica está expresamente prohibida en los acuerdos de larga duración que suscribe el PMA con los inspectores. El PMA tal vez desee considerar la posibilidad de hacer llegar una advertencia a todos los inspectores con los que ha suscrito dichos acuerdos para asegurarse de que esta práctica no se repita y de que los acuerdos queden anulados en caso de que esto suceda con regularidad. El PMA señaló que existía una cláusula en la solicitud de propuesta en la que se establecía claramente que no estaba permitido subcontratar a terceras partes, y que este requisito se haría constar más claramente en los acuerdos de larga duración que se suscribiesen en el futuro.
- d. Una vez realizada la encuesta cuantitativa y cualitativa el informe se enviaba a la Sede del PMA. Observamos que, en un caso, el archivo de la orden de compra contenía el proyecto de informe de inspección enviado al PMA y no el informe definitivo, con los certificados pertinentes. Se observó asimismo que el proveedor había enviado el proyecto de certificado al PMA para su examen antes de publicar la versión definitiva. Además, en los certificados enviados por los inspectores de la cantidad y la calidad no se indicaban las fechas en que se habían realizado las pruebas ni el lugar de estas sino la fecha en que habían sido publicados por el inspector. Estimamos que un buen mecanismo de control sería indicar en los acuerdos de larga duración que los inspectores tienen que mencionar la fecha, los plazos y el lugar de la inspección. El PMA indicó que tomaba nota de los asuntos señalados por la auditoría externa y que los trataría con los inspectores.

**37. La eficacia en función de los costos de las compras se ve afectada por las restricciones de los donantes:** Entre enero de 2011 y julio de 2013, el PMA destinó 121.651.199 dólares a la compra de 154.046 toneladas de alimentos de países cuyas contribuciones estaban vinculadas a la realización de las compras en ellos mismos. Tomamos nota de los dos casos siguientes en los que el PMA no pudo asegurar compras rentables debido a las restricciones impuestas por los donantes.

- La Sede del PMA concertó un contrato con un proveedor del país donante para el suministro de 15.623 toneladas de conserva de atún desmenuzado en lugar de recurrir a un proceso de licitación. Ello se debió a que se trataba de una compra vinculada por el donante: la asistencia se prestó al PMA como un subsidio para el programa de ayuda alimentaria. En su respuesta de octubre de 2013, el PMA indicó que el pedido de compra contenía la condición de que se

comprara conservas de atún solo del país del donante y también de un proveedor determinado.

- En otro caso, observamos que la Dirección de Adquisiciones en la Sede había procurado obtener una exención de licitación a fin de contratar directamente, debido a las restricciones impuestas por el donante para la obtención de arvejas amarillas partidas en el país del donante con cargo a las contribuciones anuales aportadas. En las condiciones estipuladas en el acuerdo (memorando de entendimiento) firmado entre el donante y el PMA se precisaba que el proveedor solo podía proceder del país donante. El Comité de Compras de Alimentos aprobó la compra de un proveedor designado. Se observó que, si el PMA hubiera podido comprar de distintas fuentes, el costo habría sido de 680 dólares en lugar de los 960 dólares que había pagado al proveedor designado. Se observó asimismo que se había pagado un anticipo del 75 % al proveedor designado antes de la entrega de los productos alimenticios. En nuestra opinión, el pago directo antes de la entrega constituye una infracción de las reglas de pago del propio PMA, que establecen que los pagos solo deben efectuarse una vez que se han recibido los productos. La respuesta que recibimos fue que, de acuerdo con la condición estipulada por el donante en el memorando de entendimiento, la compra se había concertado con el agente designado, y que en el contrato se había establecido la condición de un pago equivalente al 75 % por anticipado; el PMA no tuvo otra opción más que aceptar tal condición para poder concluir la solicitud de compra necesaria. Se indicó, además, que a lo largo de los años el PMA había procurado siempre aumentar la flexibilidad de la financiación y reducir las restricciones.

**38. Incumplimiento de la fecha límite de validez del compromiso<sup>10</sup>:** En caso de que el PMA no logre utilizar totalmente la contribución de un país donante dentro del período de disponibilidad, definido en la fecha límite de validez del compromiso y en la fecha límite para el desembolso<sup>11</sup>, la Dirección de Asociaciones con los Gobiernos tiene la responsabilidad de ponerse en contacto con el donante y obtener instrucciones ya sea para utilizar los fondos en otros proyectos o bien para remitirle el saldo no utilizado. A este respecto observamos lo siguiente:

- El 5 de febrero de 2012, la Oficina en el Yemen emitió una solicitud de cotización para la compra de 15.249 toneladas de harina de trigo en el marco de siete solicitudes de compra cuya fecha límite de validez del compromiso era el 28 de febrero de 2012 y la fecha límite para el desembolso el 30 abril de ese año. Sin embargo, el 20 de febrero de 2012 se publicó una adición de la solicitud de cotización y se agregaron dos solicitudes de compra por una cantidad de 637 toneladas<sup>12</sup> en la misma orden de compra fijando la fecha límite de validez del compromiso el 28 de febrero de 2012 y la fecha límite para el desembolso el 31 de marzo de ese año. Si bien el CCTI autorizó la orden de compra el 22 de febrero de 2012, a la Oficina en el Yemen le tomó casi un mes concertar un acuerdo con el proveedor con un período de entrega comprendido entre el 7 de

---

<sup>9</sup> Se trata de la fecha máxima en que pueden colocarse las órdenes de compra; todo desvío o incumplimiento de esta fecha puede provocar una devolución de la donación, lo cual repercutirá negativamente en la misión del PMA.

<sup>10</sup> Se trata del último día en que los fondos correspondientes de la contribución de que se trate pueden desembolsarse.

<sup>12</sup> 10301103 y 10301104.

abril y el 8 de julio de 2012. Así pues, no se respetaron las fechas límite para efectuar el desembolso (marzo de 2012) establecidas en las dos solicitudes de compra añadidas posteriormente. El examen de los registros reveló que, conforme a lo estipulado en el contrato, los sacos estaban listos para su entrega el 7 de abril de 2012. Sin embargo, con el fin de evitar la caducidad<sup>13</sup> de los 1,4 millones de dólares de la donación de un donante, de la que la Oficina en el Yemen se percató después de emitir la adición a la solicitud de cotización, esta decidió reembolsar la remesa. La Oficina en el Yemen aceptó el incumplimiento de la fecha límite para el desembolso del 30 de abril de 2012.

- Observamos que la Oficina en el Yemen había decidido adquirir harina de trigo sin recurrir a un proceso de licitación cuando se aproximaba la fecha límite de validez del compromiso, a saber, el 31 de diciembre de 2012. Si bien la orden de compra se había emitido el 31 de diciembre de 2012, el contrato solo se firmó el 12 de enero de 2013. La oficina en el país respondió que las conversaciones con el proveedor acerca del calendario de entrega, destinadas a llegar a un acuerdo y poder cumplir la fecha límite para el desembolso, tomaron cierto tiempo. Con respecto a otra orden de compra, observamos que la fecha límite de validez del compromiso de una solicitud de compra era diciembre de 2011, por lo cual debía extenderse la fecha límite para el desembolso. La oficina en el país confirmó que se había incumplido la fecha límite inicial para efectuar el desembolso. Indicó asimismo que la situación reinante en el país en 2011 había sido la principal razón que había impedido respetar dicha fecha, que se prorrogó con fines de refinanciación.

#### **Recomendación 4**

- a) El PMA tal vez deba asegurar que los inspectores encargados de realizar el informe cuantitativo y cualitativo no sean los mismos que aquellos a quienes se confía la responsabilidad de comprobar las calificaciones de los proveedores a fin de evitar todo posible conflicto de intereses.**
- b) Tal vez convenga proporcionar a los comités de compras de alimentos en la Sede y las oficinas en los países información sobre la actuación anterior de los proveedores con respecto a la calidad y puntualidad de las entregas a fin de permitirles tomar decisiones más fundamentadas.**
- c) El PMA debe continuar procurando obtener financiación flexible de los donantes, sin restricción alguna respecto de la compra, a fin de que esta sea más eficaz en función de los costos.**
- d) Las oficinas en los países deberían hacer un seguimiento de las fechas límite de validez de los compromisos y las fechas límite para el desembolso, y analizar con la Sede los posibles problemas, con tiempo suficiente para evitar tener que efectuar compras apresuradas a fin de respetar tales fechas o bien casos de incumplimiento de estas.**

---

<sup>13</sup> La fecha límite de validez del compromiso era el 28 de febrero de 2012 y la fecha límite para el desembolso el 30 de abril de 2012.



## V. Utilización de herramientas informáticas

**39.** El PMA utiliza diferentes herramientas informáticas en distintas plataformas para manejar y procesar su función de compra. A medida que se van integrando las actividades de compra del PMA es esencial que los correspondientes datos se incluyan correcta y puntualmente en sus principales herramientas informáticas, a saber el sistema WINGS II y el Sistema de seguimiento de la compra de alimentos<sup>14</sup>, en ciertos momentos decisivos de la operación de compra a fin de permitir avanzar a la siguiente etapa. El Sistema de seguimiento de la compra de alimentos no está integrado en el sistema WINGS II, pero algunos de los datos de este último se introducen en el primer sistema semanalmente, o con más frecuencia en caso necesario. El Sistema de seguimiento de la compra de alimentos simplifica la secuencia de los documentos relativos a la compra y permite la creación y ultimación de las notas del CCTI<sup>15</sup>. El PMA utiliza asimismo un sistema de licitación basado en la Web llamado In-Tend<sup>16</sup>. A continuación se examinan algunas de las observaciones relacionadas con el funcionamiento de los sistemas informáticos que surgen de nuestro análisis del proceso de compra en la Sede y en el terreno.

**40. Utilización de In-Tend:** En la Oficina en Etiopía se utilizó In-Tend solo para las licitaciones relativas a Supercereal; la plataforma se estaba poniendo en marcha en 2013 para incluir otras categorías de alimentos. La oficina en el país opinó que existían limitaciones con respecto a las conexiones a internet y los conocimientos de informática en el país.

- En la Oficina en Honduras, la aplicación de In-Tend comenzó en octubre de 2012 y todavía proseguía el proceso de instrucción sobre su uso dirigido a los proveedores. La oficina en el país había previsto que, para 2014, todas las organizaciones de agricultores partícipes en la iniciativa “Compras para el progreso” estuvieran utilizando el sistema In-Tend.
- En el Despacho Regional de Panamá se observó que no se había utilizado In-Tend para ninguna de las órdenes de compra sino que el sistema utilizado era E-TAS.
- En los despachos regionales de Nairobi y Dakar se seguía utilizando el sistema E-TAS porque In-Tend todavía estaba en fase de puesta en marcha. El Despacho Regional de Dakar indicó en marzo de 2014 que estaba procurando ultimar el registro de los proveedores en el sistema In-Tend y que tal proceso se habría completado para el 31 de marzo de 2014.
- En la Oficina en El Salvador observamos que se había invitado a participar en los procesos de compra a los proveedores registrados en In-Tend. Sin embargo, la oficina en el país admitió que no todas las ofertas se recibían por medio de ese sistema debido a problemas de conectividad y acceso, a la antigüedad de los

<sup>14</sup> El Sistema de seguimiento de la compra de alimentos es una herramienta estadística y de análisis de los resultados aplicable a las compras de alimentos y una herramienta operativa que contribuye a hacer un seguimiento de las medidas adoptadas con respecto a la compra.

<sup>15</sup> Las notas del CCTI constituyen un análisis post facto de las compras de las oficinas en los países y despachos regionales, y se presentan ante el CCTI en la Sede.

<sup>16</sup> El PMA utilizó el Sistema de aplicación de procedimientos fáciles de licitación (E-TAS) para permitir la aplicación de un sistema de licitación por correo electrónico. Tal sistema fue sustituido por In-Tend a efectos de hacer llamados a licitación por vía electrónica.

equipos informáticos y a la falta de conocimientos de inglés. Por lo tanto, la oficina en el país informó de que también consideraba ofertas recibidas vía fax y postal.

**41. Deficiencias del sistema WINGS II:** Observamos que el sistema WINGS II no contenía información esencial relativa a la administración de los contratos, como la fecha de entrega establecida, la calidad de los productos suministrados por el proveedor, los pormenores de las sanciones impuestas o que podían imponerse, todo lo cual volvería más efectivo el proceso de compra de alimentos. Dado que esa información tenía que seleccionarse de los archivos de cada orden de compra, no quedaba claro cómo se hacía el seguimiento de la actuación de los proveedores, especialmente en el caso de imposición repetida de sanciones al mismo proveedor ni de cómo se dejaba constancia de ello en los registros sobre la actuación de los proveedores y en la base de datos. A este respecto observamos lo siguiente:

- Con respecto a la cuestión de los informes sobre la actuación de los proveedores generados por el sistema, la Oficina en El Salvador estuvo de acuerdo en crear una lista trimestral sobre la actuación de los proveedores antes de fines de diciembre de 2013. También estuvo de acuerdo en que se generaran en el sistema informes sobre las sanciones que debían imponerse.
- La Oficina en Honduras registró pormenores de las sanciones posibles e impuestas, y estuvo de acuerdo en estudiar la posibilidad de generar informes mediante sistemas informáticos para mejorar la evaluación de los proveedores.
- El Despacho Regional de Panamá consideró que el sistema también podría alertar automáticamente sobre las sanciones que pudieran imponerse por problemas de retrasos, comparando la fecha de la nota de remisión con la fecha de entrega establecida en el contrato, y señaló que trataría el asunto con la Sede. El PMA estuvo de acuerdo en estudiar la posibilidad de adaptar el sistema WINGS II a tales efectos.
- Las oficinas en Honduras y en El Salvador, así como el Despacho Regional de Panamá tomaron nota de la recomendación de generar los informes sobre la calidad de los productos suministrados por los proveedores mediante sistemas informáticos (comprobados por las empresas que realizaban las encuestas cuantitativas y cualitativas), y aceptaron tal recomendación dado que, en la actualidad, el sistema WINGS II no ofrece tal posibilidad. Se estimó que tales informes podrían ayudar a mejorar la evaluación de los proveedores. El PMA señaló que los informes serían incorporados en FOQUS, sistema que ya se había puesto en marcha en dos despachos regionales.
- En 69 casos examinados en la Oficina en Honduras observamos que el campo relativo al tipo de actividad del proveedor ("*nature of business of the vendor*") estaba vacío en el informe sobre las órdenes de compra de alimentos del sistema WINGS II. Había también algunas otras columnas sin completar, como la correspondiente a la justificación de la exención ("*waiver justification*"). Comprobamos que más del 95 % de las órdenes de compra del proveedor que recibió el mayor número de órdenes se habían concedido sin recurrir a una

licitación. La razón para conceder más del 95 % de las órdenes de compra sin licitación a un proveedor (que no participaba en la iniciativa “Compras para el progreso”) no pudo conocerse a través de la base de datos porque la columna relativa a la justificación para no realizar licitaciones estaba en blanco. La oficina en el país indicó que tal situación se debía principalmente a las restricciones en materia de compras locales y aceptó la recomendación de la auditoría de incluir la justificación para no realizar licitaciones en la base de datos.

- En la Oficina en El Salvador observamos que, en ocho órdenes de compra, la columna correspondiente al tipo de actividad del proveedor no estaba completada. La columna “*waiver justification*” tampoco estaba completada en los datos de la orden de compra de alimentos y tampoco se habían indicado las razones para no incluir 24 de 26 casos de exención del proceso de licitación durante el período examinado relativos a un solo proveedor. La oficina en el país explicó que el proveedor era el único abastecedor de azúcar en El Salvador, que la oficina no utilizaba la columna mencionada y que solicitaría instrucciones a la Sede sobre la manera de registrar la información.

**42. Fecha de las órdenes y las solicitudes de compra:** Al examinar los datos sobre las solicitudes y las órdenes de compra en el sistema WINGS II en la Sede observamos que en 2.613 casos las órdenes de compra figuraban con una fecha de creación muy anterior a la formulación y emisión de la solicitud de compra. Además, comprobamos la misma situación en oficinas como las de Honduras, Malí y Burkina Faso. El PMA indicó que estos casos se refirieron al MFCT y que se debieron a una limitación del sistema que ya fue corregida.

#### **Recomendación 5**

- a) **El PMA debe normalizar el uso de In-Tend en todas las oficinas en los países y despachos regionales a fin de efectuar un seguimiento más eficaz del proceso de licitación.**
- b) **Deben subsanarse las deficiencias del sistema WINGS II relacionadas con la actuación de los proveedores, la fecha de entrega establecida en los contratos, los pormenores en cuanto a los incumplimientos y la calidad de los alimentos, entre otras, de modo que el control del proceso de adquisición sea más eficaz. Ello permitiría obtener con mayor facilidad información sobre la actuación de los proveedores y disponer de este valioso insumo para la selección de los proveedores.**

## **VI. Gestión de los proveedores**

**43.** La gestión de los proveedores incluye, entre otras cosas, asuntos relacionados con su selección, la ampliación de la base de proveedores, el seguimiento de su actuación y el manejo de los riesgos vinculados a su función. La gestión de los proveedores puede afectar a muchos aspectos de los resultados del PMA, como la calidad de los productos alimenticios comprados, el costo de esos alimentos, y la puntualidad y eficiencia de la

entrega. En los párrafos siguientes se examinan nuestras constataciones sobre la gestión de los proveedores.

**44. Selección de proveedores:** En la Sede del PMA observamos que de la muestra aleatoria de 24 proveedores hecha por la auditoría, a 10 se les había adjudicado contratos relativos a productos tales como arvejas partidas amarillas, azúcar blanco, harina de trigo, arvejas verdes, etc. en el período 2011-2013, pero que estos no habían sido registrados en el sitio web del portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas ([www.UNGM.org](http://www.UNGM.org)). Con respecto a 13 proveedores no existía la aprobación del Comité de Gestión de los Proveedores en cuanto a su inclusión en la lista de proveedores del PMA. Sin embargo, se comprobó que todos estos proveedores se hallaban registrados en el PMA y que se les había adjudicado contratos entre 2011 y 2013. El PMA respondió que el registro del portal mundial para los proveedores de las Naciones Unidas se había puesto en práctica en el PMA en 2006 y que el Comité de Gestión de los Proveedores se había constituido en 2010. Los 13 proveedores señalados habían estado trabajando con el PMA durante más de 10 años y antes de que se empezara a utilizar el portal mundial de las Naciones Unidas y el Comité de Gestión de los Proveedores. La actuación de esos proveedores había sido siempre satisfactoria, razón por la cual habían permanecido en la lista de proveedores. Manifestó asimismo que se tomaba nota de las observaciones de la auditoría y que se acatarían estrictamente las directrices relativas al registro con respecto a todos los nuevos proveedores.

**45. Convocatoria a licitar:** La política adoptada por el PMA con respecto a las compras es la licitación. Este proceso competitivo es la base para que las compras sean eficientes, imparciales y transparentes. Una de las maneras de garantizar la competencia es contar con una amplia base de proveedores a los que se envíen convocatorias a licitar cuando se prevea y realice una compra. Esto garantiza que los precios recibidos sean competitivos y elimina cualquier posibilidad de colusión entre los proveedores para aumentar los precios. La Sede del PMA nos proporcionó dos listas de proveedores: la lista maestra<sup>17</sup> y la lista de proveedores<sup>18</sup>. A este respecto observamos en los registros de las órdenes de compra que se habían enviado llamados a licitación a un menor número de proveedores que el número que figuraba en la lista de proveedores y la lista maestra. Ello tuvo como efecto una limitación de la competencia al no invitar a todos los proveedores que estaban en condiciones de licitar. El PMA señaló que las listas de proveedores se actualizaban constantemente y que la diferencia se había debido en gran parte al hecho de no haber aprobado el registro de los proveedores o bien a que estos no habían completado el proceso de registro en el momento de la licitación. Señaló además que se estaban estudiando soluciones que permitiesen incorporar las listas de proveedores en los sistemas WINGS II e In-Tend.

**46.** En las Oficinas en El Salvador y en Honduras se observó que muchos de los proveedores habían respondido a través de fax y cartas y que no estaban utilizando la plataforma In-Tend; además, no había ningún registro que garantizara que se hubiera convocado a todos los proveedores idóneos. En la Oficina en Honduras se observaron asimismo algunas discrepancias con respecto a la fecha de los faxes enviados por los proveedores. En la

---

<sup>17</sup> Lista de todos los proveedores que pueden presentar ofertas.

<sup>18</sup> Lista de los proveedores que pueden presentar ofertas por producto.

Oficina en el Yemen se comprobó que había muy pocos proveedores de alimentos producidos a nivel local: se convocó a tan solo 3 o 4 proveedores para que licitaran. Algunas veces hubo menos de tres proveedores que presentaran ofertas.

- 47. Inspección de las instalaciones de producción:** Antes de que un proveedor reúna las condiciones necesarias para licitar un producto en particular es necesario realizar una encuesta. Comprobamos que, en la Sede, de los 25 proveedores de la muestra aleatoria realizada por la auditoría 14 no habían sido inspeccionados; no obstante, igual se les habían adjudicado contratos durante el período 2011-2013. Además, los inspectores que realizaron la encuesta previa sobre las calificaciones de los proveedores procedían de la misma lista que aquellos que realizaron las encuestas cuantitativas y cualitativas, como se menciona en el párrafo párrafo 36 del presente informe. El PMA señaló que se había tomado nota de las observaciones de la auditoría.
- 48. La base de datos de proveedores está incompleta:** En la Sede del PMA, la base de datos de proveedores existía en dos plataformas: In-Tend y WINGS II. Se observó que la base de datos de proveedores del PMA estaba incompleta, ya que no contenía proveedores de algunos alimentos como el arroz, el maíz, etc. El PMA manifestó que no tenía base de datos de proveedores de arroz, maíz, sal (salvo raciones de sal para la República Árabe Siria), MMS, harina de maíz o conservas de pescado, ya que estos productos los adquirirían únicamente los despachos regionales y las oficinas en los países. Sin embargo, del examen de la base de datos se desprendió que la Sede también había adquirido arroz, conservas de pescado, sal yodada (de Turquía) y MMS. El PMA atribuyó la falta de bases de datos de proveedores en relación con productos tales como el arroz, la sal, la MMS y conservas de pescado a exigencias, problemas técnicos, contribuciones vinculadas, pero no brindó respuesta alguna respecto de los otros productos. Esto indica que la base de datos de proveedores no estaba completa; estimamos que el PMA debe ocuparse de que todos los proveedores figuren en su lista. El PMA manifestó que se estaba estudiando la posibilidad de aplicar una solución que integrara las dos plataformas, WINGS e In-Tend, con respecto a esta misma cuestión.
- 49.** En el terreno observamos que había bases de datos de proveedores en las oficinas en El Salvador, Etiopía, Malí, Honduras y Burkina Faso, así como en el Despacho Regional de Panamá. En la Oficina en Etiopía se comprobó que existía una base de datos maestra aprobada, que se revisaba dos veces al año. La última revisión se había realizado en noviembre de 2013, pero no había documentación de la misma. Observamos que el Despacho Regional de Dakar no contaba con una lista propia de proveedores para efectuar sus compras sino que utilizaba la base de datos de proveedores de las oficinas en los países, si bien no había un sistema que permitiera cerciorarse de que las oficinas en los países actualizaran regularmente la lista de proveedores y la compartieran con el despacho regional. La dirección respondió que las oficinas en los países cuyas compras de alimentos se efectuaban por medio del Despacho Regional actualizaban regularmente su base de datos de proveedores; sin embargo, no se nos suministró pormenor alguno al respecto. En la Oficina en el Yemen existía una base de datos de proveedores que se había revisado en noviembre de 2013, pero la revisión anterior databa de mayo de 2010. En su respuesta, el PMA coincidió con nosotros en cuanto a los comentarios generales sobre la gestión de los proveedores e indicó que la OSP había establecido que se trataba de uno de los problemas básicos que debían abordarse en el marco del examen de los procesos operativos.

- 50. La base de proveedores es limitada:** De los datos que nos proporcionó la Sede sobre los proveedores a quienes se adjudicó contratos de compra de alimentos durante el período 2011-2013 se desprendió que seis proveedores habían conseguido casi el 40 % de los contratos del PMA. El PMA debía esforzarse por ampliar su base de proveedores a fin de garantizar la competencia y lograr ofertas de mejor precio y calidad. El PMA respondió que había en total 207 proveedores registrados en las listas de compras internacionales. Se invitaba a todos los proveedores registrados a que participaran en licitaciones y se adjudicaban contratos conforme a las ofertas de mejor valor recibidas. No obstante, dado que los contratos presentaban enormes diferencias por lo que respecta al volumen, la cantidad y el valor totales que podían atribuirse a los distintos proveedores daban una idea más exacta de la proporción de contratos que el PMA les había adjudicado (basándose en los datos de 2012, a los 10 proveedores principales del PMA les correspondió menos del 27 % del valor total en dólares de las compras mundiales). Sin embargo, si nos atenemos a los números, es un hecho que los contratos del PMA se adjudicaron solo a seis proveedores.
- 51.** En la Oficina en Etiopía se comprobó asimismo que había solo un proveedor de azúcar, Plumpy nut y suplemento alimenticio listo para el consumo. En la Oficina en el Yemen, el análisis de 116 solicitudes de compra en el marco de 31 órdenes de compra y solicitudes de cotización emitidas entre agosto de 2011 y octubre de 2013 reveló que la oficina en el país dependía en gran medida de un número limitado de proveedores en relación con sus dos productos principales, a saber, trigo y harina de trigo, los cuales se compraban a nivel local. La harina de trigo, que constituyó el 63 % de las compras totales, se adquirió de dos proveedores únicamente. Por otra parte, más del 80 % de las compras de trigo se hicieron a los mismos dos proveedores a los que se había comprado la harina de trigo. Se observó que el 48 % del valor de las compras correspondía a compras de un único proveedor mientras que a los dos proveedores principales correspondía el 93 % de las compras. Así pues, la base de proveedores de la Oficina en el Yemen era muy escasa. La oficina en el país respondió que contaba con pocos proveedores en el Yemen con capacidad para hacer entregas de gran volumen, y que muchos de ellos tenían compromisos con el mercado local; la oficina en el país se preocupaba siempre por convocar a licitar a tres proveedores como mínimo; desde fines de 2012, había tratado de actualizar la lista de proveedores de alimentos y preveía poner a prueba a los nuevos proveedores con pequeñas cantidades antes de adjudicarles contratos por grandes cantidades.
- 52. Tiempo concedido a los proveedores para que presenten sus ofertas:** El Manual para la compra de alimentos prevé que la fecha límite de todas las cotizaciones que se hagan debe establecerse de modo que los proveedores tengan tiempo suficiente para preparar sus ofertas. Sin embargo, observamos falta de uniformidad en cuanto al tiempo otorgado en el terreno y que, en algunos casos, este no era ni siquiera suficiente, como indica la información que se expone a continuación:

<i>Oficinas en los Países/Despacho Regional</i>	<i>Tiempo otorgado al proveedor para dar una respuesta</i>
<i>Oficina en Honduras</i>	<i>Entre cuatro y siete días; la oficina en el país informó de que había establecido un mínimo de cinco (5) días para recibir las respuestas, el cual podía ajustarse en función de las necesidades de la oficina, en los casos en que los fondos se recibieran tarde y el proceso de compra debiera efectuarse en plazos mínimos.</i>
<i>Oficina en El Salvador</i>	<i>Cinco días hábiles</i>
<i>Despacho Regional de Panamá</i>	<i>Menos de 10 días</i>
<i>Oficina en Etiopía</i>	<i>Entre tres y ocho días. No se comprobó uniformidad en el número de días concedidos a los proveedores para licitar; hubo incluso casos de productos como los frijoles licitados tres veces, en los que se concedió a los proveedores tres, siete y ocho días, respectivamente, para presentar sus ofertas; en el caso de "FAFFA", a los postores se les otorgó tres y seis días para presentar ofertas en dos licitaciones diferentes. Se hizo un llamado a licitación para la compra de judías rojas con un plazo de recepción de respuestas de los proveedores de dos días. No había constancia de ninguna razón por la que el tiempo de la licitación hubiese sido tan breve. Se hizo un llamado a licitar a un total de 30 proveedores y se recibieron respuestas válidas tan solo de nueve, en tanto que dos proveedores manifestaron que no estaban en condiciones de ofertar porque el tiempo proporcionado para la licitación era demasiado corto.</i>
<i>Oficina en Etiopía</i>	<i>El número de días para la presentación de las ofertas dependía de las condiciones del mercado (disponibilidad) y de la urgencia de las necesidades.</i>

**53. Seguimiento de la actuación:** Se observó en la Sede que el seguimiento de los proveedores se hacía basándose en un cuestionario que debía completar el Oficial de Compras de Alimentos en las oficinas en los países. Si bien estos cuestionarios no figuraban en todos los archivos de las órdenes de compra, pudo accederse a ellos por medio del Sistema de seguimiento de las compras de alimentos. Sin embargo, no quedaba claro qué uso le daba el PMA a esa información, ya que para seleccionar a los proveedores que se utilizarían en los nuevos contratos no se consultaba su actuación anterior. Aún más, se comprobó que en los últimos dos años solo dos proveedores habían sido colocados en una lista negra y eliminados de la lista vigente. Para garantizar la calidad, estimamos que el PMA debe utilizar la información sobre la actuación de los proveedores como criterio para la adjudicación de los contratos. El PMA señaló que la calidad de los productos alimenticios comprados se confirmaba por medio de una inspección independiente, componente obligatorio de todos los contratos de compra. Los casos de actuación insatisfactoria de los proveedores se sometieron al examen del Comité de Gestión de los Proveedores para que este tomara una decisión al respecto, y se eliminó

a esos proveedores de la lista. Sin embargo, como se indicó anteriormente en el párrafo 36, el Comité de Compras de Alimentos no dispuso de las observaciones formuladas por el Comité de Gestión de los Proveedores, que por lo tanto no se pudieron consultar antes de adjudicar los contratos.

- 54.** Sobre el terreno, en la Oficina en Etiopía se observaron las siguientes deficiencias con respecto a la actuación de los proveedores: formularios de evaluación de los proveedores incompletos; formularios de evaluación de los proveedores de alimentos sin información alguna del inspector respecto de la puntualidad de la entrega y el cumplimiento del contrato; falta de comentarios en el informe de análisis de la actuación del inspector sobre la situación después de la entrega, etc. Hubo casos de retrasos en la entrega en que incluso se había impuesto una sanción, pero en los que la actuación del proveedor se había calificado de satisfactoria.
- 55. Imposición de sanciones por problemas de calidad o de retrasos en las entregas:** De conformidad con el Manual para la compra de alimentos del PMA, la actuación de los proveedores debe evaluarse y analizarse, y los proveedores pueden eliminarse total o temporalmente de las correspondientes listas. Esto incluye casos repetidos de entregas atrasadas y de productos alimenticios de mala calidad por parte de los proveedores. Por lo general, las solicitudes de cotización y los contratos incluyen una fianza de cumplimiento, a saber, el derecho a anular el contrato debido al incumplimiento por parte del proveedor y, en ciertos casos, una cláusula de penalización en caso de retrasos en las entregas.
- 56.** A este respecto observamos en el terreno que en la Oficina en El Salvador se sancionaba a los proveedores, y que uno de ellos estuvo en una lista negra en el período 2011-2013. Sin embargo, no pudo verificarse si se habían impuesto sanciones respecto de todas las órdenes de compra emitidas en la oficina en el país a las que podrían haberse aplicado las disposiciones de penalización debido a problemas de calidad o puntualidad, ya que la base de datos no incluía datos sobre la actuación de los proveedores, como se señaló en el párrafo 41. Ni en la Oficina en Malí ni en el Despacho Regional de Panamá se comprobó que se hubiera incluido a proveedores en una lista negra en el período 2011-2013, mientras que no se contó con información de casos en que se hubiera impuesto una sanción porque solo podía accederse a los datos correspondientes manualmente. En la Oficina en el Yemen se comprobó un caso de inclusión de un proveedor en una lista negra. La oficina en el país no pudo dar una lista completa de todos los casos en que se hubiera impuesto una sanción, ya que estos debían compilarse manualmente. Ningún proveedor fue colocado en la lista negra en la Oficina en Etiopía durante el período 2011-2013; se comprobaron además tres casos de suspensión de proveedores durante seis meses por problemas de calidad y/o incapacidad de suministrar los productos acordados. Sin embargo, observamos un caso en que no se había impuesto una sanción en la Oficina en Etiopía pese a que se habían suministrado alimentos de mala calidad. Se informó al respecto a la Oficina de Servicios Jurídicos de la Sede del PMA, y la oficina en el país indicó que aguardaba recibir asesoramiento.



**Recomendación 6**

**El PMA necesita aplicar un sistema de gestión de los proveedores eficaz en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países, que garantice, entre otras cosas, lo siguiente:**

- a) **el cumplimiento de las directrices de registro en relación con todos los nuevos proveedores;**
- b) **la integridad de la información en la base de datos de proveedores respecto de todos los productos y la actualización periódica de dicha base de datos;**
- c) **la ampliación de la base de proveedores a fin de asegurar una mayor competencia y el uso óptimo de los recursos;**
- d) **la normalización del tiempo acordado a los proveedores para presentar sus ofertas, y**
- e) **el fortalecimiento de los procesos de imposición de sanciones a los proveedores por problemas de calidad o retrasos en la entrega.**

**VII. Puntualidad de las compras**

**57.** El objetivo principal de las compras de alimentos del PMA es garantizar que los beneficiarios dispongan de los productos alimenticios adecuados de manera oportuna y eficaz en función de los costos. En consonancia con dicho objetivo, las compras del PMA han de efectuarse de manera equitativa y transparente. A continuación exponemos nuestras observaciones en ese sentido:

**58. Puntualidad de las entregas:** Para cumplir el objetivo de puntualidad, la convocatoria a licitar debe siempre contener una fecha de llegada solicitada. Se trata de la fecha en la que se espera que la oficina en el país reciba los productos. Tal fecha debe ser realista y fijarse teniendo presentes los objetivos establecidos para la tramitación de las compras internacionales. En vista de las normas en cuanto a los plazos de entrega acordadas en la Sede y la correspondiente herramienta instituida, sumadas a la experiencia en materia de logística acumulada por los despachos regionales y oficinas en los países, la fecha de llegada solicitada debería ser un objetivo realista para todas las dependencias. Debería ser objeto de una gestión dinámica, ya que todo cambio, retraso, etc. generará los correspondientes cambios en la fecha de llegada solicitada.

**59.** Los datos que se nos facilitaron en la Sede correspondientes al período 2011-2013 revelaron que las fechas de entrega (fecha de la nota de remisión) en los casos que se enumeran a continuación fueron posteriores a la fecha de llegada solicitada:

- en dos casos, la entrega de los bienes se produjo más de 100 días después de la fecha solicitada;
- en ocho casos, el retraso fue de entre 50 y 100 días;
- en 15 casos, los productos llegaron con un retraso de entre 25 y 50 días, y
- en 20 casos, el retraso fue de entre 25 y 7 días.

**60.** En algunos casos se observó que las mercancías se entregaban antes de la fecha de entrega solicitada:

- en 10 casos, la entrega de los productos se produjo entre 50 y 100 días antes de la fecha solicitada;
- en 30 casos, la entrega tuvo un adelanto de entre 25 y 50 días con respecto a la fecha solicitada, y
- en 31 casos, los productos llegaron entre 7 y 25 días antes de la fecha solicitada.

**61.** El PMA indicó que había cierta tolerancia en materia logística por la que se regía el funcionamiento de la Dirección de Adquisiciones y que, en muchos casos, la fecha de llegada solicitada no se cambiaba en la solicitud de compra por no estar dicha Dirección capacitada para efectuar tales cambios. Entre las razones principales que explicaban los retrasos cabe mencionar la introducción incorrecta de los datos sobre las notas de remisión; problemas de calidad relacionados con la detección de *Cronobacter Sakazaki*<sup>19</sup>; el aumento de la frecuencia de los análisis cuantitativos y cualitativos, así como retrasos en la provisión de los contenedores para el transporte marítimo y vinculados a los proveedores (se aplicó una sanción en los casos precedentes). El PMA indicó asimismo que se estaba procurando reducir en la mayor medida posible esos retrasos por conducto de la cadena de suministro, pero que era imposible eliminar del todo los retrasos debido a los entornos y la logística en que se enmarcaba la labor de entrega de alimentos del PMA. Las remesas llegaban antes de tiempo solo cuando el despacho regional y la oficina en el país confirmaban que estaban en condiciones de recibirlas, por lo que era raro que se produjeran sobrestadías en esos casos. Las entregas antes de la fecha establecida no afectaban necesariamente a las operaciones; por el contrario, podría ser mejor que los productos llegasen con unos pocos días o semanas de antelación. Sin embargo, creemos que las entregas que se producen tanto antes como después de la fecha establecida afectan a la inviolabilidad de la fecha de llegada solicitada y repercuten en las necesidades de los programas de las oficinas en los países y los despachos regionales.

**62.** En las oficinas sobre el terreno que integraron la muestra observamos asimismo casos importantes de desfases en las entregas, los cuales se analizan en el **Anexo**.

**63. Retrasos en la llegada a puerto de los productos en el marco de varias OEM:** Las OEM son el principal mecanismo utilizado por el PMA para responder a las necesidades de emergencia a nivel de los países o regional. Cuando se produce una situación de emergencia, los alimentos tienen que llegar a las personas afectadas lo antes posible. Al examinar los datos que nos pusieron a disposición en la Sede con respecto al período comprendido entre los años 2011 y 2013, comprobamos que existían casos de retrasos en la llegada a puerto de los alimentos adquiridos para atender situaciones de emergencia en el marco de diversas OEM, como se muestra en el cuadro a continuación.

---

<sup>19</sup> *Cronobacter Sakazai* es una bacteria. La bacteria es ubicua; se encontraron trazas en suplementos alimenticios listos para el consumo en fábricas en julio de 2012, problema que se resolvió a principios de 2013. Un grupo de expertos confirmó que el producto no entrañaba riesgo alguno para el grupo beneficiario del PMA.

<i>Tiempo transcurrido entre la fecha de la orden de compra y la fecha en que se recibieron los productos (fecha de la nota de remisión)</i>	<i>Cantidad de casos</i>	<i>Volumen que debía entregarse (en toneladas)</i>
<i>Más de 200 días</i>	<i>1</i>	<i>154,998</i>
<i>Entre 150 y 200 días</i>	<i>7</i>	<i>4.558,41</i>
<i>Entre 125 y 150 días</i>	<i>15</i>	<i>6.052,95</i>
<i>Entre 100 y 125 días</i>	<i>42</i>	<i>30.855,442</i>

64. Como resultado de estos retrasos, 41.621,8 toneladas de alimentos se demoraron en llegar a puerto, lo que volvió menos eficaces las operaciones de socorro de emergencia en los países afectados. En respuesta a ello, la dirección manifestó que la fecha de llegada solicitada proporcionada por el país beneficiario era el indicador de la puntualidad del proceso de compra de alimentos. Además, el PMA contestó que el tiempo de tramitación entre la creación de la orden de compra y la llegada de la carga al puerto dependía de muchas variables.

65. En la Oficina en Malí comprobamos que se habían producido retrasos significativos entre la fecha de creación de las órdenes de compra y la fecha de recepción de los productos en relación con 45 órdenes de compra emitidas en el marco de la OEM 200525 (durante el período comprendido entre marzo de 2012 y septiembre de 2013). En 23 casos, la demora fue menor a 30 días; en 19 casos, fue de entre 30 y 60 días mientras que en un caso fue de entre 60 y 120 días. Hubo un caso en que para completar la orden de compra habían transcurrido más de 120 días. La dirección respondió que con respecto a la orden de compra cuya tramitación tardó más de 120 días habían existido problemas en cuanto a la cantidad y que el proveedor (una organización de agricultores) había suministrado una cantidad adicional para la que se había creado una nueva solicitud de compra, lo que había causado demoras en la tramitación de la orden. La dirección aseguró que se tomarían las medidas necesarias para garantizar que no se produjeran retrasos en la tramitación de las órdenes de compra.

### **Recomendación 7**

**La fecha de llegada solicitada debe fijarse teniendo en cuenta el tiempo de tramitación y los plazos de envío. El cumplimiento de la fecha de llegada solicitada así fijada debe garantizarse realizando el debido seguimiento.**

## **VIII. Calidad de los alimentos**

66. El PMA es responsable de garantizar la inocuidad, calidad e idoneidad nutricional de los alimentos que distribuye. Cada vez adquiere más alimentos en países en desarrollo y nuevas categorías de alimentos elaborados, como los suplementos alimenticios listos para el consumo y las galletas de alto valor energético. Nuestras constataciones en materia de inocuidad y calidad de los alimentos son las siguientes:

**67. Política en materia de inocuidad y calidad de los alimentos:** Comprobamos que la manera en que el PMA trataba las cuestiones de la calidad y la inocuidad de los alimentos no respondía a una política integral e institucional, aunque en un documento de política sobre el Sistema de gestión de la inocuidad y la calidad de los alimentos publicado en 2010 se destacaba la necesidad de mejorar las prácticas operacionales en la materia y convertirlas en una prioridad para el Programa. Por otra parte, no existía un manual sobre inocuidad y calidad de los alimentos que compilara las distintas directrices sobre esos temas que publicaba ocasionalmente el PMA. En su respuesta, el PMA indicó que, a largo plazo, apuntaba a contar con un manual de calidad, que sería un recurso valioso. Señaló asimismo que se empezaría a trabajar en ese sentido en 2014 a fin de que el manual pudiera estar listo para 2015.

**68. La inocuidad desde el punto de vista de la cadena de suministro.** En la 11ª reunión del Consejo de Políticas (30 de junio de 2010) se aprobó la creación o el establecimiento de procedimientos operativos estándar, especificaciones e instrucciones sobre cómo manejar la cuestión de la inocuidad y la calidad de los alimentos en toda la cadena de suministro<sup>20</sup>. Comprobamos que el PMA no había podido aplicar el sistema de inocuidad y calidad de los alimentos en todos los puntos de la cadena de suministro, hasta los puntos de entrega final. Con todo, se ocupó del diseño de nuevos productos tales como los suplementos alimenticios listos para el consumo, pero no del de otras categorías de alimentos. Contaba asimismo con normas relativas al embalaje de distintos alimentos, pero estas eran más genéricas que específicas. El PMA señaló que se encargaba activamente de elaborar productos nutritivos tales como los suplementos alimenticios listos para el consumo, las galletas de alto valor energético, los alimentos compuestos enriquecidos, etc. validando recetas, mezclas preparadas, antioxidantes, embalajes, grado de estabilidad y lista de proveedores. Además, contaba con directrices pormenorizadas sobre el almacenamiento y la manipulación de los alimentos, que podían consultarse en la base de conocimientos de logística. Si bien se valoran estas iniciativas tendentes a abordar cuestiones relativas a la calidad, estimamos que el PMA también debe atender a preocupaciones concretas con respecto a la calidad de los alimentos en la cadena de suministro, ya que las cuestiones relacionadas con la inocuidad tienen enormes repercusiones en la salud y en la reputación del Programa. El PMA estuvo de acuerdo en la necesidad de fortalecer aún más la Dependencia de Inocuidad de los Alimentos y Garantía de Calidad a fin de afrontar los problemas relativos a la calidad de los alimentos en toda la cadena de suministro.

**69. Selección de proveedores:** El PMA había elaborado cuestionarios de evaluación de los proveedores destinados a grupos de proveedores tales como elaboradores de alimentos, comerciantes, distribuidores de cereales y legumbres secas, etc. Tras la aplicación del Sistema de gestión de la inocuidad y la calidad de los alimentos en 2010, el Programa se había centrado en productos alimenticios esenciales, como el Supercereal, los suplementos nutricionales a base de lípidos y los productos alimenticios elaborados por nuevos proveedores. Realizamos una muestra aleatoria en la Sede de 40 comerciantes, proveedores y elaboradores de alimentos, que suministraban productos tales como trigo

---

<sup>20</sup> Deben atenderse todas las etapas de la cadena de suministro, a saber, el diseño de los productos; el diseño de los procesos que permiten una elaboración inocua; la fabricación del producto, incluido el embalaje a fin de que los productos sean inocuos; la cadena de suministro dirigida a una distribución segura y, finalmente, el uso por parte del consumidor en condiciones de seguridad.

bulgur, pasta, arvejas amarillas partidas, aceite de girasol, mijo de sorgo, suplementos alimenticios listos para el consumo, galletas de alto valor energético, cereales y legumbres secas, etc., pero solo encontramos disponibles 15 informes de evaluación de la calidad, también por lo que respecta a procesos relativos a nuevos productos como los suplementos alimenticios listos para el consumo, las galletas de alto valor energético, etc. No se contó con ningún informe de evaluación de los proveedores sobre productos tales como el trigo, la pasta, las arvejas amarillas partidas, el aceite de girasol y el mijo de sorgo. Ello indicó que el control de los proveedores a fin de detectar problemas de calidad fue inadecuado. Si bien el PMA tomó nota de nuestras observaciones, indicó que dado el contexto de limitación de recursos en que trabaja, se había concentrado en los ámbitos de mayor riesgo.

**70. Selección de los inspectores:** Observamos en la Sede que la selección de los inspectores se producía conforme a un contrato basado en el precio y no en función de una evaluación de su capacidad para realizar las inspecciones. El PMA indicó que se había evaluado a las empresas de inspección para comprobar su capacidad, pero no se nos facilitaron los correspondientes informes de evaluación. Se observó asimismo que, en algunos casos, la misma empresa de inspección era la que hacía la calificación previa de los proveedores y también la encuesta cuantitativa y cualitativa respecto del mismo proveedor, lo que no constituía un buen mecanismo de control, como se indica en el párrafo 35. Además, las empresas de inspección tomaron muestras de los alimentos y las enviaron a varios laboratorios para analizarlas. Se observó que el PMA no realizaba inspecciones regulares de esos laboratorios para verificar si se ajustaban a las normas nacionales e internacionales. El PMA indicó que las empresas de inspección se designaban mediante licitaciones y que la selección se realizaba atendiendo a aspectos técnicos, a saber, acreditación/certificación, pericia técnica, equipos apropiados/calibrados/bien mantenidos y la presencia de un sistema de garantía de la calidad. En caso de que no se hubiera establecido un acuerdo de larga duración, la selección de los inspectores se realizaba de manera competitiva en función del precio, basándose en las calificaciones previas. El Programa indicó que se habían visitado los laboratorios con el fin de evaluar sus capacidades técnicas, aunque debido a las limitaciones de personal, esta actividad no se había realizado de forma sistemática. Manifestó asimismo que la Dirección de Adquisiciones en la Sede estaba ultimando una estrategia de inspección para reforzar la participación a largo plazo de las empresas, su capacitación y el fomento de las relaciones de trabajo, la cual se presentaría a la dirección para su aprobación y la asignación de los debidos recursos.

**71. Asociaciones con otros organismos en el ámbito de la inocuidad y la calidad de los alimentos:** El PMA interactúa de manera dinámica con otros organismos dedicados a estos temas, como la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS). En la 11ª reunión del Consejo de Políticas (30 de junio de 2010) se propuso y aprobó la asociación con la FAO. En esa ocasión se señaló que la FAO y el PMA habían preparado un memorando de entendimiento. Se preveía que tal memorando facilitara una cooperación y un intercambio de conocimientos más estrechos entre las Partes para prevenir y mitigar los nuevos riesgos vinculados a la inocuidad y la calidad de los alimentos. Sin embargo, tal memorando aún no se había concretado.

**72. Comité sobre la Calidad de los Alimentos:** En la 11ª reunión del Consejo de Políticas, celebrada en 2010, se decidió crear comités sobre la calidad de los alimentos en las oficinas en los países dirigidos por el Director o Director Adjunto. La función de tales

órganos era ayudar a aplicar el sistema mejorado e informar al Comité de Inocuidad y Calidad de los Alimentos en la Sede sobre asuntos relativos a la inocuidad y la calidad. A ese respecto se observó que no había comités sobre la calidad de los alimentos en las oficinas en El Salvador, el Yemen, Etiopía, Honduras, Burkina Faso y Malí. El PMA respondió que tales comités se crearían en la medida en que se contara con recursos suficientes.

**73. Problemas relacionados con la calidad de los alimentos notificados a la Sede:** En la Oficina en El Salvador se comprobó un caso relacionado con la calidad en septiembre de 2013 referido a la calidad de las galletas de alto valor energético compradas a un proveedor en los Emiratos Árabes Unidos. Las galletas de alto valor energético habían llegado a la Oficina en El Salvador en mayo de 2012, pero la calidad de varias unidades se había deteriorado. En la Oficina en el Yemen se constató un caso de calidad por debajo de la norma en que se había impuesto una sanción de 326.000 dólares. En el Despacho Regional de Nairobi se habían entregado alimentos de mala calidad en 2011 y 2012, lo que generó su reacondicionamiento y, en algunos casos, el rechazo por parte de las oficinas en los países receptoras.

**74.** En un caso de mala calidad de los alimentos en la Oficina en Etiopía observamos que el Supercereal suministrado no se ajustaba a las especificaciones del PMA. Según consta en el informe de inspección, cinco lotes del envío estaban contaminados por bacterias. El PMA aceptó y pagó dos remesas anticipando una mejora posterior, pero el proveedor no tomó ninguna medida para cumplir las especificaciones del PMA en materia de calidad. Se indicó que el PMA había aceptado dos lotes de los proveedores, según las recomendaciones de la Dependencia de Inocuidad de los Alimentos y Garantía de Calidad en la Sede del PMA. Mientras tanto se impidió que el proveedor participara en futuras licitaciones. En otro caso referido a la mala calidad en la Oficina en Etiopía, la empresa inspectora inspeccionó las judías rojas y rechazó toda la remesa por no cumplir los requisitos de calidad estipulados en el acuerdo contractual, y se recomendó al proveedor que limpiara más cuidadosamente las judías a fin de lograr el nivel de calidad deseado y que se había comprometido a suministrar, tras solicitar una prórroga. La oficina en el país aceptó el primer lote de 220 toneladas el 22 de agosto de 2013, si bien el producto no cumplía las especificaciones del PMA. La razón aducida fue la diferencia entre el precio establecido en el contrato y los precios predominantes en el mercado, así como la necesidad de mantener productos a efectos de la cadena de suministro de alimentos. El saldo de 380 toneladas no se aceptó porque la calidad de los productos no se ajustaba a las especificaciones del PMA. Finalmente se puso fin al contrato con el proveedor.

#### **Recomendación 8**

- a) El PMA necesita compilar las políticas y manuales existentes con el fin de formular y documentar una política integral y de nivel institucional en materia de calidad e inocuidad de los alimentos, basándose en las cadenas de suministros.**
- b) El PMA debe revisar sistemáticamente su lista de proveedores para detectar de forma constante todo problema de calidad de los alimentos. También debe incluir cláusulas de garantía de la actuación en los contratos que concierte con los proveedores.**

c) **El PMA necesita seleccionar a sus inspectores en función de su capacidad técnica y no solo basándose en el precio. Debe llevarse a cabo un examen periódico de los inspectores, ya que los informes cuantitativos y cualitativos que estos realizan son un mecanismo fundamental para garantizar el cumplimiento de las normas de calidad deseadas en el marco de los contratos de compra del PMA.**

d) **El PMA tal vez deba adoptar las medidas necesarias para establecer comités sobre la calidad de los alimentos en todas las oficinas en los países, que se encarguen de los asuntos relacionados con la inocuidad y la calidad de los alimentos a ese nivel.**

## **IX. Seguimiento y supervisión**

**75.** La labor de seguimiento y supervisión es esencial para asegurar el cumplimiento de la política y las directrices establecidas, y también para hacer recomendaciones dirigidas a mejorar los procesos y sistemas. En los siguientes párrafos exponemos nuestras observaciones sobre este tema.

**76. Supervisión por parte del CCTI:** El CCTI, un órgano de supervisión, fue establecido con la finalidad principal de supervisar y examinar, a posteriori, las disposiciones contractuales relativas a la compra de productos, el transporte o cuestiones relativas a los seguros. Debía reunirse una vez por trimestre para examinar las actividades del trimestre anterior. El examen efectuado por el CCTI proporcionaba controles de supervisión importantes respecto de las actividades de compra de modo que, en el futuro, se pudieran tomar las medidas correctivas procedentes en relación con los distintos problemas detectados. Examinamos el orden del día y las actas de las distintas reuniones del CCTI durante el período de la auditoría a fin de evaluar la idoneidad de su función de supervisión y observamos lo siguiente:

- i. Función del CCTI:** El CCTI se estableció cuando las compras estaban mucho menos estructuradas y se contaba con menos directrices y labor de gestión. En el marco de la nueva iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad (desde febrero de 2013), es más probable que se produzca una delegación de facultades y de toma de decisiones en las autoridades locales por lo que respecta a las compras, lo cual entraña los consiguientes riesgos. Así pues, estimamos que el CCTI debe reevaluar su función con el fin de determinar si los recursos se están utilizando para evaluar los riesgos de manera correcta. El PMA nos informó de que el aumento propuesto en cuanto a la delegación de facultades en materia de compras se vería respaldado por una mayor supervisión, que incluiría un análisis de tendencias. El ulterior proceso de examen se formularía con insumos del CCTI a fin de garantizar que los recursos se utilizaran para evaluar los riesgos de la manera correcta. Para contribuir a la labor del CCTI se firmó un memorando de entendimiento con la Oficina de Auditoría Interna de modo que la documentación pertinente pudiera analizarse antes de la celebración de la reunión.
- ii. Periodicidad de las reuniones del CCTI:** Se ha dispuesto que el CCTI se reúna una vez por trimestre. Sin embargo, se observó que las reuniones correspondientes a dos trimestres solían combinarse en una sola. De hecho, en la reunión correspondiente al tercer y cuarto trimestre de 2012, celebrada el 4 de abril de 2013, los propios miembros admitieron que dada la longitud del orden del día y los intensos debates resultaba difícil abarcar todos los puntos de forma exhaustiva en un lapso de 60 a 90 minutos. En vista de

ello se observó que el CCTI no podía hacer un seguimiento eficaz de todos los asuntos relativos a las actividades de compras. Como respuesta, el PMA señaló que, debido a las exigencias operativas, las reuniones del CCTI eran objeto de frecuentes reprogramaciones y que el CCTI no se apartaba de su mandato. Se estima que para realizar una función de supervisión significativa y eficaz, el CCTI debe reunirse una vez por trimestre, conforme a la periodicidad de reuniones estipulada.

## 77. Supervisión por parte de los despachos regionales y oficinas en los países

- i) **Misiones de supervisión** - Una de las funciones de los despachos regionales es ejercer la supervisión del proceso de compra en las oficinas en los países por medio de misiones de supervisión. Nuestras constataciones a este respecto se presentan en forma de cuadro a continuación:

<i>Países</i>	<i>Observaciones</i>
<i>Despacho Regional de Panamá</i>	<i>No se habían realizado o planificado misiones de supervisión periódicas, para examinar los factores de riesgo. Se comprobaron asimismo demoras en la adopción de medidas con respecto a los informes de las misiones de supervisión.</i>
<i>Despacho Regional de Nairobi</i>	<i>Durante las misiones de supervisión no se había realizado ninguna evaluación detallada de los riesgos por esfera funcional en las oficinas en los países abarcadas por el despacho regional, salvo por lo que respecta a la dependencia de finanzas.</i>
<i>Despacho Regional de Nairobi y Despacho Regional de Dakar</i>	<i>Los despachos regionales planteaban deficiencias en la realización de misiones de supervisión de las compras.</i>

- ii) **La supervisión de las compras de alimentos por parte de los despachos regionales está orientada a lograr los objetivos del nuevo diseño orgánico (iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad):** El examen de los procesos operativos es una de las líneas de trabajo en las que se ha embarcado el PMA en el marco del proceso de fortalecimiento institucional, que examina los principales procesos operativos centrándose en los resultados, el costo, la calidad, la rendición de cuentas y la alineación con el examen del Plan Estratégico y el diseño orgánico previsto en la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad. A este respecto, observamos lo siguiente:

- a) **Idoneidad del personal y niveles de delegación:** El PMA no tenía oficiales de compras en todas sus oficinas en los países y despachos regionales. Se encontró una combinación de oficiales de compras y coordinadores de las compras según el nivel de actividad en materia de compras. Observamos que la Sede del PMA estaba realizando una evaluación para determinar si se contaba con el personal adecuado en función de las necesidades en el ámbito de las compras. El PMA señaló que en las oficinas en donde se realizaban las compras de mayor volumen había uno o más oficiales internacionales de compras que contaban con el respaldo de un equipo de personal nacional. En el marco del nuevo diseño orgánico, el aumento de las



competencias y responsabilidades de las oficinas en los países (sumado al posible aumento de la delegación de facultades de compra a dichas oficinas) y los nuevos mecanismos de compra más centrados en estas oficinas —como la iniciativa “Compras para el progreso” y el MFCT—, el PMA estaba revisando la dotación de personal y las necesidades en materia de capacitación como parte del examen de los procesos operativos, y determinaría la idoneidad del personal para cumplir con los objetivos relativos a las compras.

**b) Puestos de expertos en bromatología:** Con el fin de hacer mayor hincapié en las cuestiones relativas a la calidad y la inocuidad de los alimentos, en 2010 se aprobó mantener puestos de expertos en bromatología en Bangkok y crear dos puestos nuevos, uno en Kampala y otro en Johannesburgo. Se observó que había un puesto de experto en bromatología en Bangkok y otro en Uganda, mientras que todavía no lo había en Johannesburgo, ya que aún debía conseguirse la financiación necesaria. El PMA indicó en diciembre de 2013 que estaba decidido a tener un puesto de bromatólogo en cada despacho regional a fin de aplicar el Sistema de gestión de la inocuidad y la calidad de los alimentos.

#### **Recomendación 9**

**a) Debe revisarse la función que cumple el CCTI y deben establecerse sistemas en los despachos regionales y oficinas en los países a fin de lograr una supervisión más eficaz de los procesos de compra.**

**b) A medida que el PMA se embarca en nuevas modalidades de compra, es importante asegurarse de que se cuenta con los recursos y competencias necesarios de modo que las actividades de compra puedan llevarse a cabo con eficacia y eficiencia.**

**Anexo: Diferencia entre la fecha de entrega y la fecha de llegada solicitada en las oficinas en los países**

<i>País</i>	<i>Casos detectados</i>
<b>Oficina en El Salvador</b>	<i>De un total de 224 casos, en 12 de ellos la fecha de la nota de remisión excedía en más de 30 días la fecha de llegada solicitada; en 33 casos, la diferencia era de entre 10 y 30 días; en 15 casos, la fecha de la nota de remisión era entre 10 y 29 días anterior a la fecha de llegada solicitada. En su respuesta, la oficina en el país explicó que en el caso de 15 órdenes de compra en que la fecha de la nota de remisión era anterior a la fecha de llegada solicitada, así como en la mayoría de los casos, la entrega estaba en consonancia con la fecha de entrega establecida en el contrato. Sin embargo, tal fecha no fue recogida en el sistema para poder evaluar la puntualidad de la entrega.</i>
<b>Oficina en Etiopía</b>	<i>Siete órdenes de compra en el marco de cuatro solicitudes de compra relativas a varias OEM revelaron retrasos de entre 5 y 105 días contados desde la fecha de llegada solicitada hasta la fecha de la nota de remisión. Del análisis de 274 órdenes de compra se desprendió que la fecha de la nota de remisión era posterior a la fecha de llegada solicitada en la orden de compra en 183 casos; que la diferencia era de como mínimo un mes en 73 casos; y que en 72 de un total de 75 compras entregadas en el marco del MFCT, la fecha de la nota de remisión superaba la fecha de llegada solicitada en 21 días o más. La Oficina en Etiopía respondió que la demora media había sido de 28 días y que las fechas de llegada solicitadas en las órdenes de compra tenían en cuenta las capacidades de los proveedores. En contratos de gran volumen o contratos con proveedores de Supercereal podían producirse retrasos por razones de logística y/o de suministro de energía, dificultades para adquirir materias primas, etc. En el caso de las compras efectuadas en el marco de la iniciativa “Compras para el progreso” (41 casos en los que no se había respetado la fecha de llegada solicitada), los retrasos en la entrega de los alimentos fueron de entre 1 y 108 días.</i>
<b>Oficina en Honduras</b>	<i>En 188 de un total de 526 casos (con inclusión de todas las partidas), la fecha de la nota de remisión era hasta 73 días posterior a la fecha de llegada solicitada. En los 338 casos restantes, la fecha de la nota de remisión era, al parecer, incluso anterior a la fecha de llegada solicitada, ya que la diferencia era negativa. En respuesta, la oficina en el país indicó que la fecha de llegada solicitada se fijaba en el formulario sobre la paridad de importación de acuerdo con las necesidades de los proyectos, que debía ser realista y tener en cuenta el tiempo necesario para tramitar las compras, y que se establecía cuando se formulaba la solicitud de compra y debía modificarse luego al formularse la orden de compra en función de la fecha estipulada en el contrato. Sin embargo, en nuestra opinión, la fecha que figura en el contrato es la fecha de llegada solicitada, por lo cual no puede ser diferente.</i>
<b>Oficina en Burkina Faso</b>	<i>Hubo dos casos de compras en el marco de la iniciativa “Compras para el progreso” en la muestra de órdenes de compra y, en ambos, los retrasos fueron de entre 10 y 30 días.</i>

<b>País</b>	<b>Casos detectados</b>
<b>Despacho Regional de Nairobi</b>	<p><i>El análisis de los archivos de las órdenes de compra de la base de datos del sistema WINGS reveló que de un total de 15 solicitudes de compra (seis órdenes de compra), solo en una solicitud de compra la fecha de envío (“Ship To Date”) había sido anterior a la fecha de llegada solicitada (“RTA date”), o sea que la fecha inicial fijada en la licitación era posterior a la fecha de llegada solicitada; se estimó que la diferencia temporal era de entre 5 y 112 días. En el caso de 9 solicitudes de compra, incluso la fecha a partir de la cual podía realizarse el envío (“Ship From date”) era también posterior a la fecha de llegada solicitada. La diferencia entre la fecha de llegada solicitada y la nota de remisión en el caso de 14 solicitudes de compra de un total de 15 fue de entre 7 y 152 días. El Despacho Regional de Nairobi señaló que las órdenes de compra con prórrogas de las fechas de entrega tenían una adición en la que se aprobaba la prórroga de la entrega adjunta a los contratos y que no se habían aplicado sanciones por cuanto tales prórrogas habían sido aprobadas. Tras un análisis más detallado comprobamos que ese retraso (compra efectiva en comparación con la fecha de llegada solicitada), sobre todo en el caso de las OEM y del MFCT, era de entre 22 y 152 días y de 55 y 143 días, respectivamente.</i></p>
<b>Oficina en Malí</b>	<p><i>La fecha de entrega de los productos fue 10 días posterior a la fecha solicitada, como máximo, con respecto a 3 órdenes de compra; de entre 10 y 30 días posterior en el caso de ocho órdenes de compra, y de más de 30 días en una orden de compra. La fecha de entrega había sido anterior a la fecha solicitada y 10 días anterior, como máximo, en el caso de dos órdenes de compra; entre 10 y 30 días anterior en 18 órdenes de compra; más de 30 días anterior respecto de 13 órdenes de compra; en 10 casos los productos se habían enviado más de 30 días antes de la fecha solicitada. En una orden de compra en particular, la fecha de llegada solicitada era el 31 de diciembre de 2013, pero el arroz fue entregado el 27 de mayo de 2013, o sea, casi 6 meses antes. En respuesta, la dirección señaló que las diferencias eran generadas por los problemas que enfrentaban los proveedores para organizar el transporte.</i></p>

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CCTI	Comité sobre productos, transporte y seguros
E-TAS	Sistema de aplicación de procedimientos fáciles de licitación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MFCT	Mecanismo para fomentar las compras a término
MMS	mezcla de maíz y soja
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
RMBP	Servicio del Presupuesto y la Programación de los Proyectos