

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 22-26 de octubre de 2007

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/2007/5-C/1

24 septiembre 2007

ORIGINAL: INGLÉS

¿HA PERMITIDO LA DESCENTRALIZACIÓN SATISFACER LAS NECESIDADES OPERACIONALES DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS?

Informe del Auditor Externo

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Director de la Oficina del
Auditor Externo:

Sr. G. Miller

Tel.: 0044 2077987136

Auditor Externo:

Sr. R. Clark

Tel.: 066513-2577

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





National Audit Office

Auditoría internacional

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

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

La finalidad del presente informe es responder a la petición de la Junta Ejecutiva de realizar una auditoría especial en relación con las operaciones del Programa en la República Popular Democrática de Corea.

Informe del Auditor Externo

¿Ha permitido la descentralización satisfacer las necesidades operacionales del Programa Mundial de Alimentos?

Índice	Párrafos
Resumen	1-12
Antecedentes y alcance del examen	13-19
¿Ha contribuido la descentralización a una asignación de los recursos nacionales y regionales adecuada, puntual y debidamente controlada?	20-49
¿Ha permitido la descentralización orientar los recursos de manera eficaz para responder mejor a las necesidades?	50-71
¿Ha propiciado la descentralización una utilización rentable y eficiente de los recursos en general?	72-76

Resumen

Examen independiente de la ejecución de la descentralización para determinar si ésta habría cubierto las necesidades operacionales del Programa Mundial de Alimentos y propiciado una asignación de los recursos eficaz en función del costo.

1. En 1996 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se embarcó en una ambiciosa iniciativa encaminada a descentralizar las operaciones sobre el terreno. En un primer momento la descentralización se consideró como un modo de trasladar la toma de decisiones y la rendición de cuentas lo más cerca posible de las operaciones, y ello a través de la prestación de apoyo y la aportación de recursos para reforzar las oficinas en los países y mejorar las realizaciones, la transparencia y la flexibilidad. La Secretaría esperaba que la medida propiciara una reducción de los servicios centrales de apoyo y el traslado de conocimientos técnicos sobre el terreno. Desde entonces se han producido una serie de cambios en la estructura regional y no han faltado extensos comentarios e informes sobre nuevas cuestiones surgidas en torno a la descentralización.
2. La descentralización ofrece la posibilidad de delegar en las oficinas en los países la gestión de las operaciones, permitiendo así un rápido despliegue de los recursos para intervenir en las situaciones de urgencia. Podría, sin embargo, incrementar los riesgos operacionales y financieros, a menos que el traspaso de la rendición de cuentas y de la supervisión vaya unido a la delegación de responsabilidades.
3. **Hemos llevado a cabo un examen de la descentralización para contribuir, de manera independiente y objetiva, a las deliberaciones de la Junta Ejecutiva y del personal directivo de categoría superior precisamente cuando la Organización analiza sus limitaciones financieras y presupuestarias y estudia cuál es la mejor forma de cumplir sus objetivos con los limitados recursos disponibles. Hemos tratado de examinar tres aspectos:**
 - **si la descentralización ha propiciado una asignación de los recursos adecuada, controlada y oportuna;**
 - **si la descentralización ha permitido orientar eficazmente los recursos para cubrir las necesidades operacionales; y**
 - **si la descentralización ha promovido una utilización rentable y eficiente de los recursos en general.**
4. En el presente informe se examina el impacto de la descentralización en la estructura regional del Programa y en su Sede. Sobre la base de nuestro examen, hemos podido concluir que la toma de decisiones por parte de la dirección se sitúa ahora más cerca de las operaciones, si bien aún existe margen para:

- mejorar la eficacia de la asignación de recursos para poder dar una respuesta más puntual y flexible a las necesidades operacionales al tiempo que éstas van cambiando;
- reforzar los controles de la dirección;
- aclarar el nivel directivo en el que recae la responsabilidad de supervisión; y
- examinar las estructuras y el apoyo de las operaciones con el fin de mejorar la eficacia en función de los costos.

Examen de la estructura organizativa

5. El PMA depende por completo de la financiación voluntaria de donantes gubernamentales y del sector privado, e interviene en un entorno en constante evolución, en el que debe dar respuesta a las situaciones de urgencia y desempeñar su actividad en favor del desarrollo. En consonancia con el objetivo de reforzar las oficinas en los países y atender con mayor eficacia a las necesidades operacionales, la Secretaría ha establecido una estructura regional descentralizada para el traslado de personal desde su Sede en Roma hacia el terreno. Las oficinas en los países, en general, han experimentado una mejora en el apoyo recibido y en su gestión gracias a esta estructura regional, que permitió cubrir las necesidades operacionales previstas y, en el momento de realizar nuestro examen, se había desarrollado en siete despachos regionales.
6. Desde la introducción de la descentralización se han elaborado más de 40 estudios y directrices sobre la eficacia de la ejecución y los problemas que se plantearon. Consideramos que el Programa necesita ahora una mejora de su eficacia organizativa que le permita cumplir sus requisitos institucionales y sea acorde con las limitaciones presupuestarias: en caso necesario, mediante un cambio de la estructura de las operaciones sobre el terreno para dotarla de mayor flexibilidad, una nueva definición de las funciones y responsabilidades de la dirección y el refuerzo de la supervisión de la gestión a todos los niveles.

Consonancia de la asignación de recursos con las necesidades operacionales

7. A pesar de que la Junta Ejecutiva aprueba el volumen de trabajo a través del procedimiento presupuestario, el número de oficinas y los recursos que a éstas se les asigna podrían haber dejado de estar en consonancia con las necesidades operacionales. Antes de 2006, el volumen de trabajo experimentó una rápida sucesión de cambios con la aparición de nuevas situaciones de urgencia, pero la ausencia de nuevas emergencias en 2007 debería permitir a la Secretaría volver a examinar si la asignación de recursos del Programa sigue siendo coherente con el volumen de trabajo y las necesidades actuales:
 - en 2002, la región de Asia representaba el 25% del total de beneficiarios y recibió el 22% del volumen de alimentos disponible. En 2007, la región ha representado el 30% de los beneficiarios, pero sólo recibió el 21% del volumen de alimentos; y

- en cambio, la región de África oriental y central contaba con el 25% de los beneficiarios en 2002 y recibió el 30% del volumen de alimentos. En 2007, el porcentaje de beneficiarios en la región seguía siendo del 25%, pero la asignación de alimentos se incrementó hasta el 35%.

Para facilitar los nuevos exámenes que se realicen, en nuestro examen se analizan varios de los desafíos que la secretaría tal vez desee tener en cuenta en relación con la consonancia entre la asignación de recursos y las necesidades operacionales.

8. El número de personal y consultores que trabajan en la Sede ha ido en aumento desde 2002. Es posible que, en un comienzo, los servicios de asesoría hayan aportado conocimientos especializados a las iniciativas de la Secretaría o hayan suplido la falta de personal detectada cuando el traslado de personal especializado sobre el terreno provocó un déficit de competencias. Hemos encontrado pruebas que apuntan a que algunos consultores se han convertido, de hecho, en funcionarios.

Gestión de los crecientes costos de los recursos en consonancia con los fondos

9. El costo de los despachos regionales y las oficinas en los países se sigue incrementando a pesar de los controles presupuestarios. En los estados financieros correspondientes al bienio 2004-2005 y los estados financieros anuales no comprobados de 2006, la Secretaría declaró a la Junta Ejecutiva un exceso de gastos en relación con los costos ordinarios de personal presupuestados en parte como gastos administrativos y de apoyo a los programas (AAP) por un valor superior a los 114 millones de dólares EE.UU.: una situación originada por numerosos factores, entre los que se incluyen los cambios en la escala de sueldos; las categorías promedio del personal; el número de cambios de destino del personal y sus costos; y las fluctuaciones de los tipos de cambio¹. No obstante, a fin de evitar que se agoten las reservas necesarias para sustentar otras actividades, es evidente que la Organización debe trabajar dentro de los límites que marcan los fondos disponibles.
10. En el presente informe de auditoría se intenta identificar oportunidades para que el Programa cree nuevos medios para cumplir sus objetivos – como, por ejemplo, en África, donde pueden existir oportunidades para establecer las oficinas del PMA en los mismos locales que otros organismos de las Naciones Unidas y compartir con ellos los servicios de apoyo; y en la Sede, donde la reestructuración en cascada del equipo de gestión y la fusión de algunas funciones de apoyo podrían permitir un recorte de gastos AAP sin provocar por ello un debilitamiento de la capacidad o el control fundamentales.
11. En el momento de la auditoría, la Directora Ejecutiva, nombrada recientemente, había iniciado una nueva evaluación de las operaciones con el objetivo declarado de crear una estructura de recursos flexible para cubrir las necesidades operacionales. El 26 de julio, la Secretaría puso al corriente a la Junta Ejecutiva, con carácter informal, sobre un proyecto de plan de gestión para el bienio 2008-2009, centrado en los principales riesgos a los que el PMA debe hacer frente y en las medidas necesarias para superarlos, entre las que se incluyen:

¹ WFP/EB.A/2007/6-F/1/1

- un cambio fundamental de la estructura y la dirección, además de otras modificaciones de las actividades, una reestructuración de la Organización y una nueva ubicación de las actividades;
 - una mejor definición de las funciones que se distribuyen entre la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países; y
 - la aplicación de una estrategia de recursos humanos para recortar gastos, principalmente una reducción del número de consultores y personal contratado por períodos breves.
12. Acogemos con satisfacción esta nueva evaluación basada en una estimación de los riesgos principales. **Este informe de auditoría externa presenta las constataciones y un comentario independiente para que la Junta Ejecutiva pueda realizar un examen más fundamentado, y para indicarle los ámbitos en los que podría obtenerse mayor eficacia de los recursos. Presentamos cinco recomendaciones encaminadas a reforzar la gestión de las operaciones descentralizadas al objeto de:**
- **garantizar una eficacia continuada de las estructuras de apoyo regional;**
 - **reforzar y aclarar las modalidades de supervisión de la dirección en la Sede y en las regiones;**
 - **facilitar una mayor consonancia de los recursos asignados a la Sede, las regiones y las oficinas en los países con la carga de trabajo y las operaciones previstas;**
 - **alcanzar una gestión eficiente de la contratación de personal y de las asignaciones que se destinan a los consultores; y**
 - **examinar si la estructura operacional y las soluciones de apoyo a las operaciones actuales podrían ser más eficaces en función de los costos a través de una racionalización de la infraestructura regional acorde con las necesidades y otras alternativas más económicas.**

Antecedentes y alcance del examen

13. La descentralización es desde 1996 una iniciativa fundamental de la Secretaría y su importancia para la Junta Ejecutiva es capital. Cuando se cumplen diez años de su aplicación, el alcance de la atención recibida y de los análisis realizados queda patente en más de 43 documentos clave que comprenden los informes remitidos a la Junta Ejecutiva, las decisiones ejecutivas y las directrices elaboradas por tres Directores Ejecutivos, asociados externos como el Boston Consultancy Group, los consultores contratados y los Auditores Externos que nos han precedido en esta labor.
14. La Directiva del Director Ejecutivo por la que inicialmente se estableció la estrategia de descentralización² en 1997 tenía por objeto:

² Directiva del Director Ejecutivo ED97/018 sobre el cambio orgánico en el PMA.

- Reorganizar las facultades y capacidades sobre el terreno, de modo que se asignara una nueva función central a la Sede para prestar apoyo sobre el terreno. Era necesario hacer una distinción clara entre gestión y apoyo, según la cual la responsabilidad global de la promoción, las relaciones exteriores, la gestión de los recursos humanos y el desarrollo de políticas seguiría recayendo sobre la Sede; y
 - Establecer seis oficinas regionales con competencias generalizadas respecto de la planificación estratégica y la gestión en el plano regional, y la planificación, movilización y seguimiento de los programas.
15. En febrero de 2007, el Vicedirector Ejecutivo de Operaciones comunicó a los directores regionales que el Plan de Gestión para 2008-2009 podría reducir los fondos disponibles para operaciones. El PMA estudiaría la posibilidad de reconsiderar su cobertura geográfica a la luz de las estrategias de supresión gradual de la ayuda en siete países de África y el Cáucaso mediante un examen de:
- las estructuras y capacidades de la Sede y de los despachos regionales; y
 - la manera de mejorar la gestión y dar prioridad a los servicios de apoyo técnico que se prestan a las oficinas en los países, tomando en consideración la oferta, la demanda y los costos.
16. En el momento de redactar nuestro informe, la Secretaría estaba realizando consultas informales con la Junta sobre el proyecto de presupuesto para 2008-2009. El presupuesto administrativo y de apoyo a los programas solicitado inicialmente, esto es, 490 millones de dólares, se había reducido a 345 millones de dólares, de los que los 60 millones de dólares previstos para los despachos regionales se han reducido a 45 millones de dólares.
17. **Nuestro examen tenía como principal objetivo analizar cuál ha sido el impacto de la descentralización en la utilización de los recursos, y con este fin hemos formulado tres preguntas, a saber:**
- **¿Ha propiciado la descentralización una asignación adecuada, puntual y debidamente controlada de los recursos para los países y las regiones?**
 - **¿Ha permitido la descentralización una orientación eficaz de los recursos para atender de la mejor manera posible a las necesidades operacionales?**
 - **¿Ha promovido la descentralización una utilización rentable y eficaz de los recursos en general?**
18. Hemos analizado el progreso realizado en la descentralización con respecto a los cinco Objetivos Estratégicos del Plan Estratégico del PMA para 2006-2009³, en particular el Objetivo 5 – reforzar la capacidad de los países y regiones para establecer y gestionar programas nacionales de ayuda alimentaria y de reducción del hambre.

³ WFP/EB.A/2005/5-A/Rev.1

19. Se recuerda que nuestro examen comprende un análisis de los datos generados por el PMA, como el número de beneficiarios, que podrían no haber sido validados por una auditoría sistemática y que, por consiguiente, deben considerarse datos indicativos, más que auténticos. Los datos proceden fundamentalmente, de los informes anuales que la Secretaría remite a la Junta Ejecutiva.

¿Ha contribuido la descentralización a una asignación de los recursos nacionales y regionales adecuada, puntual y debidamente controlada?

20. Nos hemos propuesto examinar si la ubicación de las oficinas regionales y su número estaban en consonancia con las necesidades operacionales; y si existe un marco adecuado para efectuar los controles, si la dirección ejerce la supervisión en los niveles adecuados y si se pone suficiente énfasis en la supervisión y la responsabilidad.

¿ES COHERENTE LA UBICACIÓN DE LAS OFICINAS REGIONALES CON LAS NECESIDADES OPERACIONALES?

Resumen: Es posible que, en un comienzo, la ubicación de las oficinas regionales fuera coherente con las necesidades, pero éstas cambian constantemente y es posible que transcurra cierto tiempo antes de que se efectúen las consiguientes modificaciones de la estructura regional y nacional. Sería útil que el PMA contara con una estructura más flexible que le permitiera responder a los cambios con mayor celeridad. Entre las opciones posibles se incluyen la ubicación de las oficinas del PMA en los mismos locales que organizaciones hermanas del sistema de las Naciones Unidas o el mantenimiento de una oficina central en cada continente.

21. El primer Objetivo Estratégico del Plan Estratégico del PMA para 2006-2008 es salvar vidas en situaciones de crisis, lo que requiere poder acceder desde cualquier lugar del mundo a las zonas de riesgo donde surgen nuevas emergencias. Cuando el PMA empezó a trasladar la actividad descentralizadora a las operaciones sobre el terreno, creó grupos de oficinas para sacar provecho de las economías de escala en los servicios que les presta. Esta responsabilidad descentralizada fue en aumento hasta que el PMA estableció su séptimo despacho regional (el Despacho Autónomo para el Sudán) en 2006 debido a la importancia general de sus operaciones en tres zonas del Sudán.

Durante los últimos años se han producido fluctuaciones considerables en el volumen de trabajo real y previsto a escala regional

22. Para determinar en qué medida la ubicación de las oficinas regionales está en consonancia con las necesidades operacionales estudiamos el proyecto de presupuesto para el bienio 2008-2009 y los gastos operacionales reales durante dos años. La Figura 1 muestra la distribución del presupuesto operacional para 2008-2009 en los distintos despachos regionales (que en el momento de nuestro examen, en julio de 2007, se encontraba en fase de debate con la Junta Ejecutiva). En la Figura 2 se indican los cambios que se han producido en las distintas regiones por lo que respecta a los gastos operacionales (que comprenden los costos directos para proyectos y otros costos pero no los gastos AAP) entre 2003 y 2006.
23. Estas dos figuras reflejan la clara necesidad de dar flexibilidad a los recursos regionales y a su estructura en respuesta a la evolución de las exigencias operacionales – los gastos operacionales regionales en El Cairo han descendido de manera considerable, mientras que el presupuesto para el Sudán se ha incrementado hasta convertirse en el segundo mayor de la región.

Figura 1: Presupuesto operacional (en millones de dólares) para el bienio 2008-2009 (julio de 2007) por despacho regional

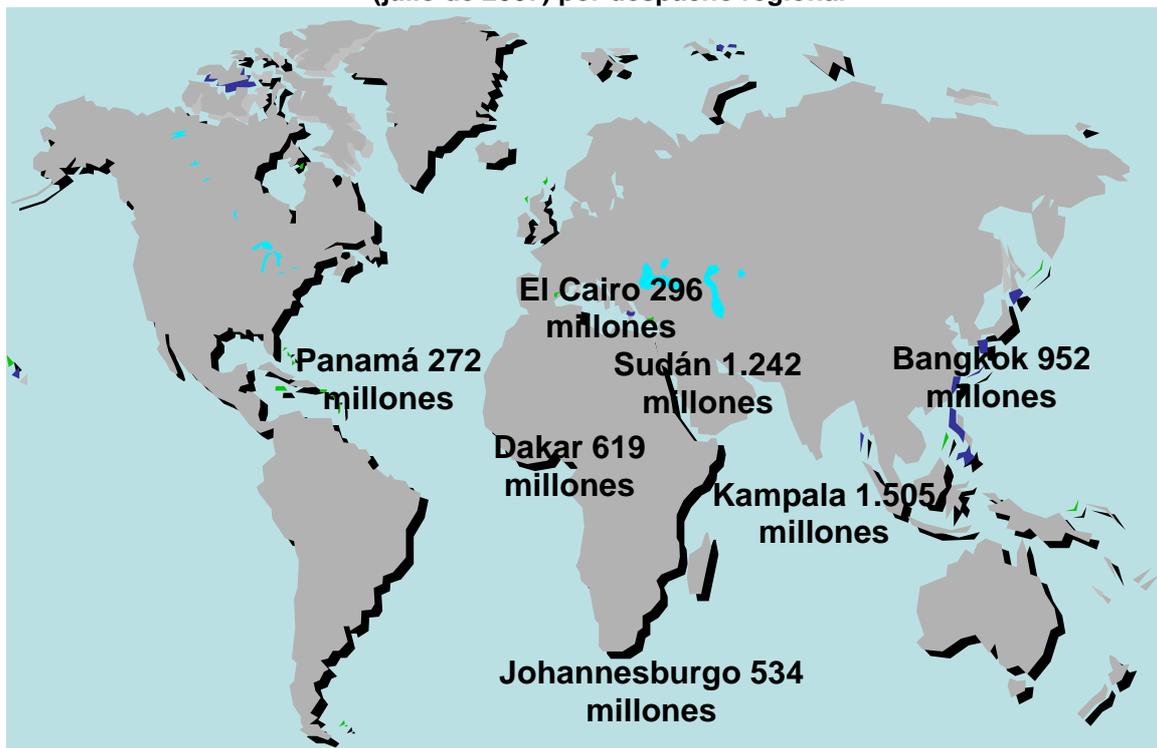
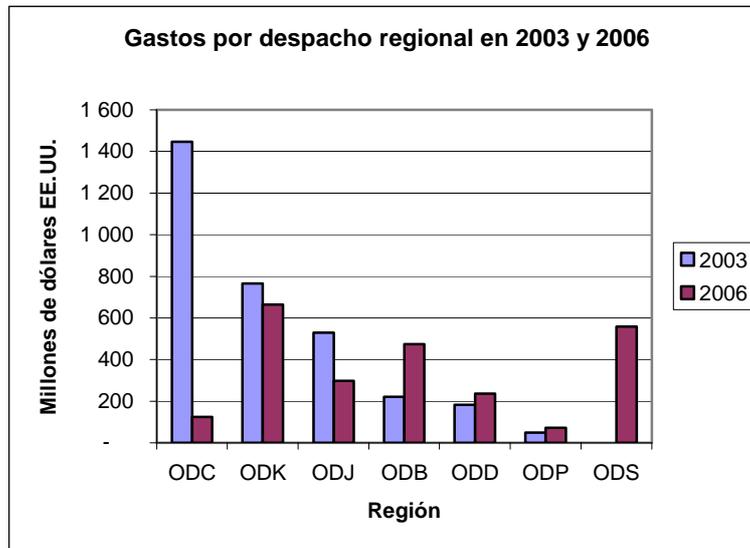


Figura 2: Gastos operacionales por despacho regional en 2003 y 2006

La Figura 2 muestra las variaciones en los recursos utilizados por región en 2003 y 2006, excluidos los gastos AAP.

ODC: Oriente Medio, Asia Central y Europa Oriental

ODK: África Oriental y Central

ODJ: África Meridional

ODB: Asia

ODD: África Occidental

ODP América Latina y el Caribe

ODS: Sudán

Fuente: informe anual del PMA, 2006.

24. La Figura 3, a continuación, muestra las variaciones en los niveles de beneficiarios y alimentos distribuidos en los últimos años. Algunos beneficiarios reciben microcréditos como ayuda para el desarrollo sostenible en lugar de ayuda alimentaria, principalmente en América Latina.

Figura 3: Número de beneficiarios y volumen de alimentos distribuidos por año en 2002-2006 y previstos para 2007

Año	Beneficiarios (millones)	Toneladas de Alimentos distribuidos (millones de toneladas)
2002	71,9	3,7
2003	104,2	5,7
2004	86,8	3,7
2005	96,7	4,2
2006	87,8	4,0
2007	78,0	4,6

Fuente: informes anuales del PMA, 2002-2006.

(Las cifras de 2007 que se han previsto al mes de junio de 2007)

25. Nuestro examen de los gastos operacionales en 2003 y 2006 y del número de beneficiarios y volumen de alimentos distribuidos entre 2002 y 2007 reveló que el volumen de trabajo de los despachos regionales ha sufrido cambios considerables, y ello por dos razones principales:

- **El cambio de naturaleza de las necesidades emergentes.** Por ejemplo, en 2006, la Secretaría respondió a las necesidades de las tres zonas de intervención en el Sudán (Darfur, Sudán meridional y la zona de transición centrorienta), en particular a la emergencia en Darfur, convirtiendo la oficina en el país en un Despacho Autónomo para el Sudán, que depende directamente de la Secretaría en Roma. Hasta entonces, el Sudán había recibido apoyo del Despacho Regional de Kampala.
- **Las decisiones adoptadas por la Secretaría de trasladar la responsabilidad de las oficinas a los despachos.** Por ejemplo, en 2003 se transfirió la responsabilidad sobre la República Unida de Tanzania de Johannesburgo a Kampala por la proximidad de la oficina a Uganda y a la región de los Grandes Lagos. En 2005, las oficinas para el Afganistán y el Pakistán fueron trasladadas de El Cairo al Despacho Regional de Bangkok. El traslado facilitó la logística porque los alimentos y suministros destinados al Afganistán llegan generalmente a través del Pakistán; además, hizo posible una mayor coherencia con otras estructuras organizativas de las Naciones Unidas en Asia. Esta medida y el cambio de la situación en el Iraq permitieron reducir los gastos operacionales en la región, organizados a través del Despacho Regional de El Cairo, los cuales pasaron de 1.447 millones de dólares en 2003 a 124 millones de dólares en 2006.

El tiempo de adaptación de la estructura regional a fin de tener en cuenta los cambios en el volumen de trabajo de las operaciones puede ser variable

26. Se desprende del examen de los cambios en el volumen de trabajo regional que los plazos necesarios para adaptar la estructura del PMA de modo que refleje los cambios de las necesidades operacionales y de las responsabilidades de los países varían según el despacho de que se trate. Aunque es inevitable que se produzcan demoras en la realización de cambios estructurales lo cual, de hecho, es hasta cierto punto prudente si se quiere tomar decisiones de manera acompasada y racional, quizás existe un margen de mayor flexibilidad en vista de los continuos cambios del volumen de trabajo de las operaciones, que obedecen a la propia naturaleza de las actividades del Programa. Para lograr esa mayor flexibilidad, tal vez pueda recurrirse a soluciones alternativas de apoyo a los países y las operaciones.

Las operaciones descentralizadas necesitan estructuras flexibles: la experiencia de otras organizaciones similares al PMA podría resultar útil en este sentido

27. El estudio de casos 1 hace referencia a la iniciativa de las Naciones Unidas que podría afectar a la futura ubicación de las oficinas en los países y de los despachos regionales. La participación en acuerdos piloto al amparo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo podría crear una presencia común de las Naciones Unidas en cada país, lo que permitiría una rápida adaptación de las operaciones a tenor de los cambios que experimenten las necesidades de recursos. Un enfoque de tales características ofrece economías de escala, eficacia y otros beneficios, siempre que se

respete el marco de responsabilidades y rendición de cuentas del PMA contenido en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera detallada aprobados por la Junta Ejecutiva.

En el momento de la elaboración del presente informe proseguían las conversaciones de la Secretaría con otros organismos de las Naciones Unidas de conformidad con los objetivos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que intenta mejorar la coordinación y realización de operaciones de desarrollo eficaces que aceleren el progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. En 2007, este Grupo está llevando a cabo planes experimentales en ocho países encaminados a crear una presencia común de las Naciones Unidas en cada uno de ellos, al tiempo que capitaliza las ventajas comparativas de los distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas. El establecimiento de una presencia común de las Naciones Unidas podría generar una mayor eficacia y una reducción de los costos al compartir los servicios, aún cuando la rendición de cuentas y la responsabilidad de todo servicio prestado por el PMA seguirá recayendo en el Director Ejecutivo que, en virtud del reglamento vigente, responde directamente a la Junta Ejecutiva del Programa.

Estudio de casos 1: Proyecto piloto de las Naciones Unidas sobre locales comunes en los países.

28. Para poder establecer una comparación, hemos analizado la estructura de apoyo regional de otras organizaciones de las Naciones Unidas en África. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados trabaja en África desde un despacho regional respaldado por polos técnicos locales; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación conserva dos despachos; y la Organización Internacional del Trabajo solamente tiene una base desde la que presta apoyo a todas las operaciones africanas. Cabe quizás reducir el número de despachos regionales del PMA en África o establecerlos en locales comunes. O bien, podría establecerse una única oficina central en África desde la que se prestara apoyo a un mayor número de oficinas subregionales de carácter semipermanente que proporcionarían, a su vez, una ayuda flexible a los países. Nuestro estudio se basó, asimismo, en el examen de descentralización⁴ realizado por nuestros predecesores en el cargo de Auditores Externos del PMA, que ya en 2002 habían considerado la posibilidad de establecer nuevos despachos regionales y recomendaban que el tema de la ubicación de los futuros despachos regionales se sometiera a un estudio documentado de la región.

⁴ WFP/EB.3/2002/5-A/1/3

¿SE AJUSTA EL NÚMERO DE OFICINAS A LAS NECESIDADES OPERACIONALES?

Resumen: Nos ha sido imposible confirmar si el número de oficinas y la dotación de personal siguen siendo los adecuados para las necesidades operacionales actuales dado que la asignación de alimentos a las regiones podría no estar en consonancia con el número de beneficiarios.

29. El número de oficinas en los países de las que un despacho regional puede ocuparse de manera eficaz en función de los costos es limitado, y varía en función de los recursos de personal asignados al despacho, las limitaciones logísticas y por las necesidades operacionales de la región. A pesar de que un análisis exhaustivo de las necesidades operacionales de las oficinas en los países no entra en el ámbito de nuestro examen, el número de beneficiarios —personas con hambre que han recibido ayuda— y el volumen de alimentos distribuido son indicadores inequívocos de las necesidades operacionales de la Organización. De hecho, como se aprecia en los informes anuales remitidos por la Secretaría a la Junta Ejecutiva desde 2002, los indicadores más llamativos en la sección relativa a las principales cifras son el número de beneficiarios y la cantidad de ayuda alimentaria distribuida. Estos indicadores constituyen una parte esencial del seguimiento del objetivo de desarrollo del Milenio 1, a saber, erradicar la pobreza extrema y el hambre.
30. En el informe de Auditoría Externa de nuestros predecesores⁵ sobre la cobertura geográfica de los tres despachos regionales en África, en 2002, se observaba que el Programa se había marcado el objetivo de asignar 12 países a cada despacho, una medida que, en opinión del Programa, permitía dar una cobertura adecuada, al tiempo que facilitaba una gestión eficiente. En la Figura 4 se muestra el número de oficinas en los países y la dotación de personal financiada con cargo al presupuesto AAP en las regiones en 2002-2003, en comparación con el bienio actual.

⁵ WFP/EB.3/2002/5-A/1/3

Figura 4: Comparación del número de oficinas en los países y de la dotación de personal internacional prevista por despacho regional, entre 2002-2003, en comparación con 2006-2007

Región	2002-2003		2006-2007	
	Número de oficinas en los países	Número de puestos de personal internacional con cargo al presupuesto AAP	Número de oficinas en los países	Número de puestos de personal internacional con cargo al presupuesto AAP
Oriente Medio, Asia Central, Europa Oriental (ODC)	9	15	16	19
África Oriental y Central (ODK)	15	13	11	21
África Meridional (ODJ)	5	18	9	16
Asia (ODB)	13	15	14	22
África Occidental (ODD)	25	21	25	24
América Latina y el Caribe (ODP)	11	14	11	14

En la Figura 4 se muestran las variaciones en el número de oficinas en los países y en la dotación de personal internacional en 2002-2003 y 2006-2007. Las cifras pueden variar en función de la financiación y de las necesidades operacionales de cada período.

Yaoundé es una oficina subregional en el África Occidental que depende del Despacho Regional establecido en el Senegal (ODD). El Despacho Regional para África Meridional se estableció en Johannesburgo en 2003, tras el cierre de la oficina del polo regional de Maputo. El Despacho Regional de Roma se cerró en 2003 y sus oficinas se transfirieron a la Región de Oriente Medio, Asia Central y Europa Oriental. El Sudán se convirtió en sede de un Despacho Autónomo en 2006 y queda incluido en la Región de África Oriental y Central (cambios que figuran en los Planes de Gestión de los que se ha sacado esta información). Los miembros del personal del ODD han pasado de 21, en 2002, a 26, en 2003.

Fuente: Registros de la Secretaría, informes anuales y Planes de Gestión para 2002-2003 (septiembre de 2001) y 2006-2007 (noviembre de 2005).

No está claro qué relación existe entre el número de oficinas en los países y de personal de apoyo y los despachos regionales, ni cual es la justificación

31. En 2006-2007, el número de oficinas en los países en regiones distintas de Sudán oscilaba entre 9 y 25, con un promedio de 14 oficinas por cada despacho regional. De la Figura 4 se desprende la falta de una correlación clara entre el número de oficinas respaldadas y supervisadas por los despachos regionales y la dotación de personal internacional que trabaja en cada despacho y se financia con cargo al presupuesto AAP. Durante el período examinado, la dotación de personal internacional financiado con cargo al presupuesto AAP, por despacho regional, aumentó de 21 a 24 en el Despacho Regional para África Occidental y de 13 a 21 en el Despacho Regional para África Oriental y Central, a pesar de que el número de oficinas en los países se había mantenido en 25 en África occidental y había disminuido de 15 a 11 en África oriental y central. Durante este mismo período, los puestos de personal internacional financiados con cargo al presupuesto AAP en el

Despacho Regional para África Meridional descendieron de 18 a 16, aunque el número de oficinas en los países pasó de cinco a nueve.

32. La dirección nos comunicó que la dotación de personal financiada con cargo a los costos de apoyo directo está relacionada con el volumen de alimentos distribuido, y que el número de puestos financiados con cargo al presupuesto AAP en los despachos regionales y las oficinas en los países no dependía únicamente del nivel de operaciones sino también de otros factores, entre los cuales las funciones, la complejidad, el número y el tamaño de la oficina en el país. Así pues, las cifras correspondientes a la proporción de toneladas de alimentos distribuidas por los despachos regionales (Figura 5 más abajo) indican que, entre 2002 y 2007 (previsiones), el aumento de puestos de personal internacional financiados con cargo al presupuesto AAP ha ido acompañado de un incremento proporcional del volumen gestionado por los Despachos Regionales para África Occidental (ODD) y África Oriental y Central (ODK). En cambio, en lo que respecta al Despacho Regional para el Mediterráneo, Oriente Medio y Asia Central (ODC), se ha producido un aumento del número de personal internacional financiado con cargo al presupuesto AAP, de 15 a 19, pese a que el volumen distribuido bajó del 20% al 8% del total.

Podría ser beneficioso prestar servicios de apoyo que cubran una zona más amplia de las que abarcan las regiones actuales

33. En los casos de proximidad geográfica entre las regiones, cabría la posibilidad de cierto apoyo interregional si se tiene en cuenta aspectos de logística y de costos. Podría ser beneficioso prestar servicios de apoyo que cubran una zona mayor que la de las regiones, como se desprende de la creación de servicios de apoyo de urgencia, a la que se refiere el estudio de casos 2.

En noviembre de 2005, en el informe sobre la Oficina de Apoyo de Dubai que remitimos a la Junta Ejecutiva⁶ se señalaba la posibilidad de aplicar a las nuevas emergencias la experiencia adquirida en el rápido despliegue de servicios de apoyo, principalmente en materia de compras y telecomunicaciones. Posteriormente, el PMA amplió los servicios de compra y el apoyo a las necesidades de intervención de emergencia ubicados en Dubai con la creación de la Oficina de Apoyo sobre el Terreno y en Emergencias (FESO).

Creada en 2001 como una base temporal de contingencias para prestar ayuda humanitaria de urgencia en Asia Central, la FESO ha crecido hasta convertirse en la mayor base de ayuda humanitaria de emergencia y de intervención rápida del mundo. Su objetivo es garantizar una prestación adecuada de los servicios de apoyo del Programa y sus asociados de la comunidad de ayuda humanitaria, de una manera rápida, segura y rentable, y con los más altos niveles de servicio y calidad.

En 2006, la FESO proporcionó bienes y servicios para las operaciones del PMA y de otros asociados de la comunidad de ayuda humanitaria por valor de 45 millones de dólares en más de 60 países.

Estudio de casos 2: Oficina del PMA de Apoyo sobre el Terreno y en Emergencias en Dubai.

⁶ WFP/EB.2/2005/5-G/1

La asignación regional de alimentos tal vez corresponda cada vez menos al número de beneficiarios

34. Hemos analizado la información recogida en los informes anuales desde 2002 en lo que respecta a los beneficiarios y el volumen de alimentos distribuidos con el fin de evaluar uno de los aspectos de las necesidades operacionales del PMA. El número de países en los que existen programas para ayudar a las personas que padecen hambre se ha mantenido en torno a 80 desde 2002, aunque en 2006 el número descendió ligeramente hasta situarse en 78. En general, el número de beneficiarios y la cantidad de alimentos distribuidos siguen una tendencia al alza (véase la Figura 3), en la que los beneficiarios han aumentado un 8% y los alimentos distribuidos un 23% desde 2002. Estas variaciones del número de beneficiarios y la cantidad de productos distribuidos representan un aumento del número de beneficiarios alimentados por cada tonelada de alimentos, de 19 en 2002 a 22 en 2006. Según las previsiones efectuadas al mes de junio de 2007, el número de beneficiarios alimentados por cada tonelada de alimentos deberá disminuir a 17 en 2007.
35. En la Figura 5 se indica la evolución en el transcurso del tiempo de las asignaciones, en porcentaje, entre los despachos regionales: al comienzo de nuestro mandato como Auditor Externo, en 2002; en el segundo año del bienio 2004-2005, y, para el año 2007, en las previsiones realizadas al mes de junio de 2007. En nuestro análisis de las cantidades de alimentos distribuidas en proporción al número de beneficiarios, se ha señalado que las asignaciones de alimentos realizadas en el ámbito de tres despachos regionales parecen corresponder cada vez menos a los números de beneficiarios.

Figura 5: Porcentajes de beneficiarios y volumen de alimentos distribuidos por despacho regional en los años de referencia 2002, 2005 y las previsiones para 2007

	2002		2005		2007	
	Beneficiario %	Toneladas %	Beneficiario %	Toneladas %	Beneficiario %	Toneladas %
ODC	19	20	18	11	9	8
ODR*	2	4	0	0	0	0
ODK	25	30	21	33	25	35
ODJ	15	17	11	12	9	10
ODB**	25	22	25	19	30	21
ODD	8	4	11	8	13	9
ODP	6	3	7	2	6	3
ODS***	0	0	7	15	8	14

ODC: Oriente Medio, Asia Central y Europa Oriental

ODK: África Oriental y Central

ODJ: África Meridional

ODB: Asia

ODD: África Occidental

ODP América Latina y el Caribe

ODS: Sudán

Los campos resaltados muestran las importantes variaciones que se han producido en la relación entre toneladas y beneficiarios desde 2002 hasta 2007.

* En 2003, el ODR (Roma) se fusionó con el ODC.

** A partir de 2006 el Afganistán y el Pakistán dependen del ODB; en 2002 y 2005 dependían del ODC.

*** Hasta 2005, el ODS estaba incluido en el ODK.

Fuente: informes anuales del PMA, 2002-2006.

36. Mientras que en 2002 la proporción de beneficiarios por región reflejaba en un sentido amplio el volumen proporcional de alimentos distribuido por región, en 2007 existen tres regiones donde la proporción de alimentos que se entrega difiere considerablemente de la proporción de beneficiarios: el ODB abarca al 30% de los beneficiarios del Programa, pero distribuye el 21% del volumen total de alimentos; el ODK abarca al 25% de los beneficiarios del Programa, pero distribuye el 35% del volumen total de alimentos; y el ODS abarca al 8% de los beneficiarios, pero distribuye el 14% del volumen total de alimentos que entrega el PMA.

¿HA MANTENIDO EL PMA UN MARCO DE CONTROL ADECUADO Y EFICAZ EN EL ÁMBITO DE LA DESCENTRALIZACIÓN?

¿La dirección ejerce su función de supervisión en los niveles más adecuados?

Resumen: Los despachos regionales enfocan de manera diferente la supervisión ejercida por la dirección a nivel regional. Algunos despachos consideran que su función consiste en hacer un seguimiento del control financiero a nivel de los países; otros se limitan a prestar apoyo a las oficinas en los países. Aunque existen argumentos en favor de ambas funciones, la discrepancia entre los mensajes podría incrementar el riesgo de que ni las oficinas en los países ni los despachos regionales asuman plenamente la responsabilidad directiva de supervisión y, en consecuencia, la de rendición de cuentas de manera efectiva. Sería conveniente que los despachos regionales, las oficinas en los países y la Sede concertaran de común acuerdo marcos claros de supervisión; y que su idoneidad y eficacia se sometieran al examen de la Dirección de Servicios de Supervisión del PMA. La supervisión de los proyectos regionales ejercida por la dirección debería ser independiente de la participación de los despachos regionales.

A pesar de las mejoras introducidas en los sistemas de control, hemos detectado falta de claridad con respecto a quién debe ejercer la supervisión

37. En los primeros bienios de nuestro mandato, las visitas que realizamos a siete despachos regionales nos permitieron constatar que los oficiales regionales de finanzas se ocupaban principalmente de prestar apoyo administrativo y financiero a sus despachos, en lugar de respaldar a las oficinas en los países en materia financiera y de supervisión. Las oficinas que por aquel entonces no tenían conectadas sus funciones al sistema WINGS remitían a su despacho regional y a la Sede informes mensuales sobre su gestión financiera, a pesar de lo cual no encontramos pruebas de que se realizara ningún examen en la Sede ni en la oficina pertinente. En nuestro informe⁷ sobre la auditoría de los estados financieros correspondientes a 2002-2003, remitido a la Junta Ejecutiva en su reunión de abril de 2004, recomendábamos que los despachos regionales asumieran de forma clara la responsabilidad de supervisar y controlar la gestión financiera de las oficinas en los países en su región, para garantizar la integridad de los sistemas de control presupuestario y financiero del Programa.

⁷ WFP/EB.A/2004/6-B/1/3

38. En nuestra auditoría de 2004-2005, en el transcurso de las visitas efectuadas a 19 países, constatamos un mayor compromiso y una mejor capacitación del personal en materia de finanzas. No obstante, no se había aceptado ni aplicado de manera coherente ningún marco formal de rendición de cuentas a nivel regional y nacional, y algunas oficinas regionales se dirigían a la Sede para consultar sobre asuntos que debían ser resueltos a nivel regional.

La supervisión de los proyectos regionales debería ser independiente de la participación de los despachos regionales en los proyectos

39. En los informes que remitimos a la dirección a raíz de nuestra visita a dos despachos regionales en 2006, alertamos acerca de una falta de supervisión y de control financiero ejercidos por la dirección, en particular en los proyectos regionales. El estudio de casos 3, a continuación, hace referencia a un proyecto regional; en el caso del otro despacho regional se habían previsto visitas de supervisión, pero éstas se limitaron luego ante la necesidad de destinar personal de finanzas a las tareas de apoyo en emergencias.
40. Aun cuando en ambos casos el resultado puede haber sido una supervisión inadecuada a nivel regional, el estudio de casos 3 demuestra que la supervisión ejercida por la dirección ha ido mejorando a medida que evolucionaba el proyecto regional. El desarrollo de marcos de supervisión por la dirección que aclaren sobre quién recae la responsabilidad de comprobar los sistemas de control de los proyectos contribuiría a reducir en un futuro los problemas que podrían plantear proyectos similares.

En mayo de 2006, el grupo de gestión de un despacho regional detectó en un proyecto regional un déficit presupuestario por valor de más de 17 millones de dólares, frente a un presupuesto del proyecto de 700 millones de dólares para 2005-2007. Cinco de las ocho oficinas en los países que participaron en el proyecto regional habían sobrepasado el presupuesto previsto para el transporte terrestre y la manipulación de existencias.

Tras una auditoría especial a cargo del personal regional de finanzas, la Secretaría adoptó medidas con efecto inmediato encaminadas a subsanar las carencias detectadas en los sistemas de control y a garantizar fondos suficientes para cubrir el déficit por medio de saldos disponibles por concepto de proyectos clausurados recientemente, ahorros de recursos y corrección de los errores de clasificación de los gastos entre las operaciones de emergencia y el proyecto regional.

Las deficiencias en materia de control estaban relacionadas principalmente con las negligencias que habían impedido detectar o prevenir el exceso de gastos en el momento oportuno; entre ellas figuraban:

- la falta de un seguimiento eficaz de los gastos de los proyectos con respecto al presupuesto a escala regional;
- la falta de una comunicación y coordinación eficaces entre las unidades regionales encargadas de la logística, el análisis financiero y las finanzas, por un lado, y las oficinas en los países, por otro;
- la falta de toda revisión presupuestaria después de que los costos de transporte de los proveedores contratados se incrementaran de 50 a 120 dólares por tonelada – lo que provocó un aumento total de los costos de 5,6 millones de dólares;
- la emisión insuficientemente rápida de las órdenes de compra, con el resultado de que no se reservaran fondos para cubrir los gastos y de que éstos se contrajeran antes de recibirse los fondos; y
- la no confirmación por parte de las oficinas en los países de la disponibilidad de fondos en el momento de la certificación de los gastos.

Estudio de casos 3: Supervisión de los proyectos regionales.

41. En 2006, la Secretaría emitió nuevas directrices sobre la delegación de facultades que aclaraban aspectos como las responsabilidades en materia de exceso de gastos con respecto al nivel presupuestario e indicaban cómo reforzar la supervisión. Nuestras visitas han confirmado, sin embargo, que se pueden extraer enseñanzas importantes para una gestión eficaz de los proyectos regionales del escaso control de los presupuestos ejercido por la dirección. Los gastos efectuados antes de la recepción de los fondos y la insuficiencia de la supervisión debilitan el control financiero de la dirección y las posibilidades de que ésta tome decisiones oportunas y fundamentadas. Cuando son los propios despachos regionales los que autorizan los gastos para los proyectos regionales, la falta de una supervisión independiente puede suponer un mayor riesgo, a menos que la Sede haga un seguimiento eficaz de los sistemas de control a nivel regional.
42. En el momento de efectuar el presente examen de auditoría, la Secretaría estaba estudiando la conveniencia de proseguir o ampliar los proyectos regionales, a pesar de que existan ejemplos de proyectos regionales exitosos, como la intervención realizada a raíz del tsunami que se produjo el 26 de diciembre de 2004, que se describe en el estudio de casos 4.

En el informe financiero⁸ remitido a la Junta Ejecutiva en junio de 2006 se hacía referencia al enfoque regional adoptado en la catástrofe del tsunami, que desencadenó una de las operaciones de socorro de urgencia más compleja y de mayor alcance de cuantas ha organizado el Programa Mundial de Alimentos. La operación contaba con un presupuesto de más de 200 millones de dólares que se destinaron al suministro de más de 260.000 toneladas de ayuda alimentaria en las zonas afectadas.

Tras examinar la operación llegamos a la conclusión de que la gestión de la intervención realizada por el Programa en respuesta a la catástrofe había sido adecuada. Las operaciones se habían llevado a cabo con celeridad, y en muy poco tiempo se habían movilizado y entregado un volumen considerable de alimentos. La coordinación de la operación parecía haber sido satisfactoria.

No obstante, como es inevitable en tales circunstancias, es posible que la gestión del control interno, la repartición de funciones, los procedimientos de compra y los procesos de registro y certificación se haya supeditado a la necesidad de acelerar la intervención de ayuda humanitaria en unas circunstancias en las que vidas humanas estaban en peligro. Nuestro examen de los sistemas de control detectó algunos puntos débiles en varias ocasiones durante el transcurso de la operación. Los controles fueron menos rigurosos en la fase inicial en las oficinas sobre el terreno afectadas, si bien a medida que se desarrolló la intervención se establecieron sistemas de control interno o se mejoró su aplicación.

Estudio de casos 4: Enfoque regional adoptado en las operaciones realizadas a raíz del tsunami.

43. Al examinar los informes de la Dirección de Servicios de Supervisión (OSD) presentados durante el período de 2003-2006 constatamos que en más de 40 informes se manifestaba preocupación por la supervisión a nivel regional, y se indicaban cuestiones en las que dicha dirección consideraba que los despachos regionales individuales carecían de conocimientos suficientes sobre los procedimientos y controles financieros para ofrecer una orientación y supervisión idóneas a los países de su región.

¿Es adecuada la orientación que se presta en materia de responsabilidades de supervisión y de gestión?

44. El sitio Web en la Intranet que está a disposición de las oficinas de todo el mundo incluye un Manual de instrucciones para la elaboración de los programas en el que se detallan las responsabilidades relacionadas con la preparación de las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede para responder a las emergencias.
45. En 2006, en respuesta a anteriores informes sobre la descentralización que ponían de relieve la falta de un mandato claro de los directores regionales y de directrices sobre las responsabilidades de los despachos regionales, la Secretaría actualizó la definición de las responsabilidades —en materia de obligación de rendición de cuentas— de los directores regionales que dependían del Vicedirector Ejecutivo de Operaciones. Se trata pues de una lista genérica de 18 funciones, que van desde la colaboración en la gestión institucional y en cuestiones importantes de política estratégica y de operaciones hasta la realización de otras funciones afines que sean necesarias. No todos los

⁸ WFP/EB.A/2006/6-A/1/3 11

directores regionales debían llevar a cabo funciones genéricas, y éstas variaban en función de las necesidades operacionales.

Aún existe margen para una definición más clara de las responsabilidades

46. Los resultados de nuestra auditoría indican que aún existe margen para dar una definición más clara de las responsabilidades en la que, cuando las circunstancias lo exijan, se tenga en cuenta la distinta naturaleza de las actividades operacionales en las regiones. En Panamá no existe ningún proyecto de operaciones a escala nacional, y la región ejecuta principalmente proyectos de desarrollo y operaciones prolongadas de socorro y recuperación. Por el contrario, en la región de África Oriental y Central se llevan a cabo operaciones de emergencia en gran escala que reciben apoyo del Despacho Regional para Kampala, así como otros proyectos que son gestionados por la Oficina del PMA en Uganda. La formulación de marcos de supervisión por la dirección, que tengan en cuenta las distintas necesidades regionales y nacionales, podría contribuir a aclarar las funciones y responsabilidades.

CONCLUSIÓN

47. El proceso de descentralización se puso en marcha en 1996 y desde entonces sigue su evolución. En un primer momento, la atención se centró en prestar un apoyo más eficaz a la entrega de ayuda sobre el terreno. Ahora la Secretaría hace mayor hincapié en la mejora de la supervisión y de la rendición de cuentas, precisamente cuando se están examinando los presupuestos y es necesario realizar economías aumentando la eficiencia. La situación ha mejorado visiblemente, pero aún existe margen para reforzar los controles y asignar los recursos con mayor eficacia para dar una respuesta flexible y puntual a la evolución de las necesidades operacionales.
48. En un primer momento, la Secretaría creó los despachos regionales en función de las necesidades operacionales. Es posible que para cumplir sus Objetivos Estratégicos y contribuir a aumentar la coherencia entre los organismos de las Naciones Unidas, el Programa necesite ahora mayor flexibilidad para reducir el número de despachos o cambiarlos de ubicación así como para transferir algunas oficinas en los países de un despacho regional a otro, cuando las circunstancias así lo exijan.
49. En nuestro análisis se indica además que el número de oficinas y el nivel de los recursos que se les asignan tal vez no correspondan más a las necesidades operacionales y tengan que revisarse. Por último, existe margen para aclarar mejor las responsabilidades de supervisión por parte de la dirección a todos los niveles, y para garantizar la independencia de los exámenes a los diferentes niveles de la dirección.

Recomendación 1: *Animamos a la Secretaría a que, en el marco de su examen de la reestructuración de la Organización, considere si existe justificación suficiente para mantener la estructura regional actual, en particular, mediante:*

- *i) un examen de la flexibilidad que ofrecen las actuales circunstancias para responder a la evolución de las necesidades operacionales y de cuál es el número adecuado de oficinas en los países que debe apoyar cada despacho regional;*
- *ii) un análisis de la necesidad de poder adaptar en el momento oportuno las asignaciones de alimentos a nivel regional al número de beneficiarios;*
- *iii) un examen del margen que ofrecen los servicios de apoyo para aprovechar de manera más rentable la proximidad geográfica de las oficinas que se hallan en otras regiones o que han sido creadas por otras entidades de las Naciones Unidas.*

Recomendación 2: *Recomendamos a la Secretaría que desarrolle mejores marcos de supervisión por la dirección, que se concierten de común acuerdo con los despachos regionales y las oficinas en los países y se sometan al examen de la Dirección de Servicios de Supervisión, que:*

- *i) aclaren mejor, en un marco coherente, las responsabilidades de supervisión por parte de la dirección de las operaciones regionales y nacionales; y*
- *ii) permitan a la dirección mantener una supervisión adecuada e independiente de los proyectos regionales.*

¿Ha permitido la descentralización orientar los recursos de manera eficaz para responder mejor a las necesidades?

50. Hemos examinado la correspondencia entre la asignación de recursos y la carga de trabajo de las operaciones en el marco de la descentralización; y hemos analizado el alcance de la transferencia de competencias y recursos en materia de gestión desde la Sede hacia el terreno.

¿EL NIVEL DE RECURSOS CORRESPONDE AL VOLUMEN DE TRABAJO?

Resumen: Los niveles de dotación de personal en la Sede han aumentado gracias al mayor recurso a los contratos de consultoría, que ofrecen cierta flexibilidad y cuyo número ha aumentado de forma considerable. Antes de 2006, el volumen de trabajo aumentó a raíz de las nuevas situaciones de urgencia, aunque desde 2006 hasta julio de 2007 el número de nuevas emergencias ha descendido considerablemente.

51. Las cifras relativas a los gastos, el número de beneficiarios y el volumen de alimentos manipulado, según las descripciones anteriores, nos permiten hacernos una idea de la carga de trabajo del Programa, por región y en todo su conjunto. Las Figuras 4 y 5, por ejemplo, muestran que en el caso del Despacho Regional para Oriente Medio, Asia Central y Europa Oriental, el aumento gradual de personal internacional con cargo al presupuesto AAP ha ido acompañado de un descenso del número de beneficiarios y de toneladas de alimentos distribuidas. Para poder evaluar mejor en qué medida la asignación de recursos por parte de la Secretaría ha permitido responder mejor a la evolución de la carga de trabajo, hemos examinado, además, los recursos asignados a las regiones, las oficinas en los países y la Sede.
52. El recurso a los servicios de consultores en todo el mundo ha contribuido considerablemente a lograr que la asignación de recursos fuera potencialmente flexible. En consecuencia, hemos examinado el nivel de empleo de los consultores, por región y en la Sede, comparando el número de consultores asignados a los distintos lugares donde pudieran evaluarse las necesidades marcadas por el volumen de trabajo con respecto a la entrega de alimentos o el número de beneficiarios.
53. En informes anteriores sobre la descentralización⁹ se tomaba nota del impacto de las nuevas iniciativas introducidas por la Secretaría, que habían incrementado el volumen de trabajo y, por consiguiente, los niveles de dotación de personal y de consultores en la Sede. Analizamos la asignación de recursos a la Sede con cargo al presupuesto AAP con el fin de medir el impacto neto de cualquier posible reducción de personal en la Sede derivada de la descentralización que hubiera podido verse descompensada por el incremento de personal necesario para las nuevas iniciativas.

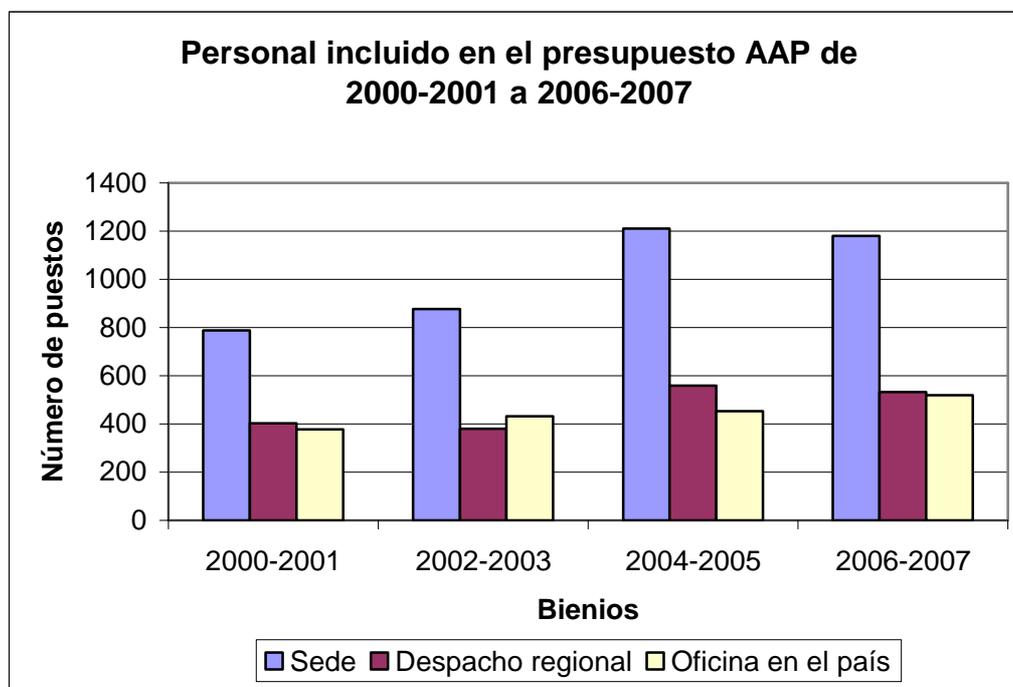
La dependencia de consultores para atender a la demanda del volumen de trabajo es ahora mayor

54. La Figura 6 de más abajo muestra el número de consultores y los puestos presupuestados que comprenden los puestos de personal internacional y de servicios generales financiados con cargo al presupuesto AAP entre 2000-2001 y 2006-2007. La dotación de personal en la Sede incluye a todos los funcionarios que tienen su lugar de destino en Roma. El personal adicional de apoyo de las oficinas en los países se financia principalmente a través de los proyectos. En la sección sobre el

⁹ Informe sobre las constataciones del examen de las operaciones, abril de 2005.

presupuesto del PMA se prevé que un 5%, por término medio, de los puestos quedarán vacantes en cualquier momento.

Figura 6: Consultores y personal de la Sede, de los despachos regionales y de las oficinas en los países incluidos en el presupuesto



En la Figura 6 se indica el número de consultores y de puestos del personal financiados con cargo al presupuesto AAP (incluidos el personal contratado y el personal de servicios generales), desde 2000-2001 hasta 2006-2007.

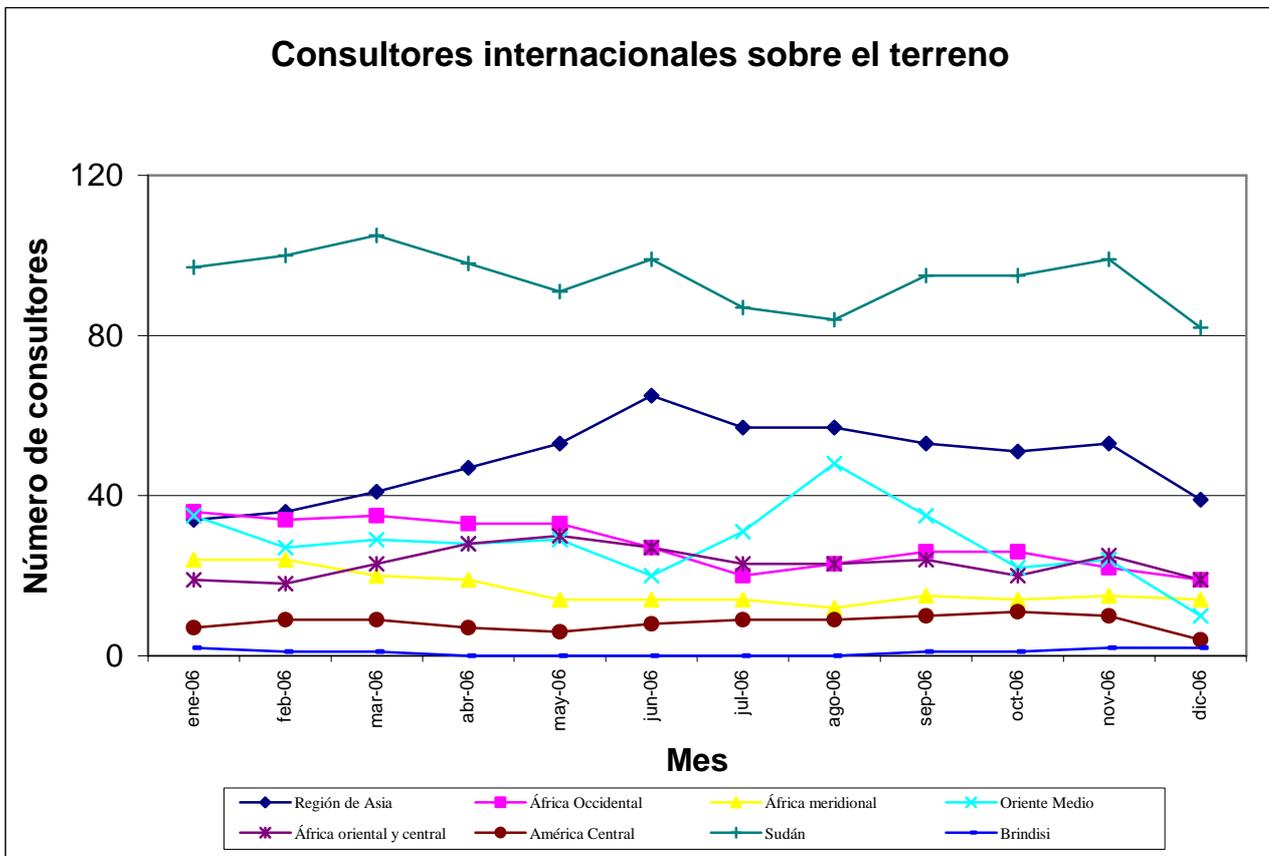
Fuente: Registros de la Sección de Presupuesto del PMA.

55. Como podemos ver en la Figura 6, la asignación de puestos a las oficinas en los países no ha dejado de crecer, junto con la tendencia al alza del número de puestos en los despachos regionales. En cada bienio, el presupuesto AAP comprendía casi el doble de personal en la Sede que en los despachos regionales, dotación que se incrementó de solo 788 en 2000-2001 hasta 1.180 en 2006-2007 (lo que supone un aumento del 50%).

Utilización de recursos de consultoría

56. Para determinar además en qué medida se recurre a los servicios de consultores, hemos analizado los registros mensuales de la Dirección de Recursos Humanos correspondientes a los consultores internacionales durante 2006. La Figura 7 revela una utilización bastante regular de consultores para apoyar las actividades de los despachos regionales así como de la Sede. En 2006, las regiones contrataron en promedio a un total de 248 consultores en todo el mundo, y la Sede, 228.

Figuras 7a y b: Número de consultores en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países durante 2006



La Figura 7a muestra gráficamente las variaciones en el número de consultores contratados por región durante todo 2006; si bien, el número (o volumen) de los consultores contratados en cada región se ha mantenido bastante estable.



La Figura 7b muestra el número de consultores contratados durante 2006, cuyo promedio mensual fue de 228, y que trabajaron principalmente para el Departamento de Operaciones (84, por término medio), el de Administración (56), el de Movilización de Fondos y de Comunicaciones (32) y el de Políticas y Asuntos Exteriores (32).

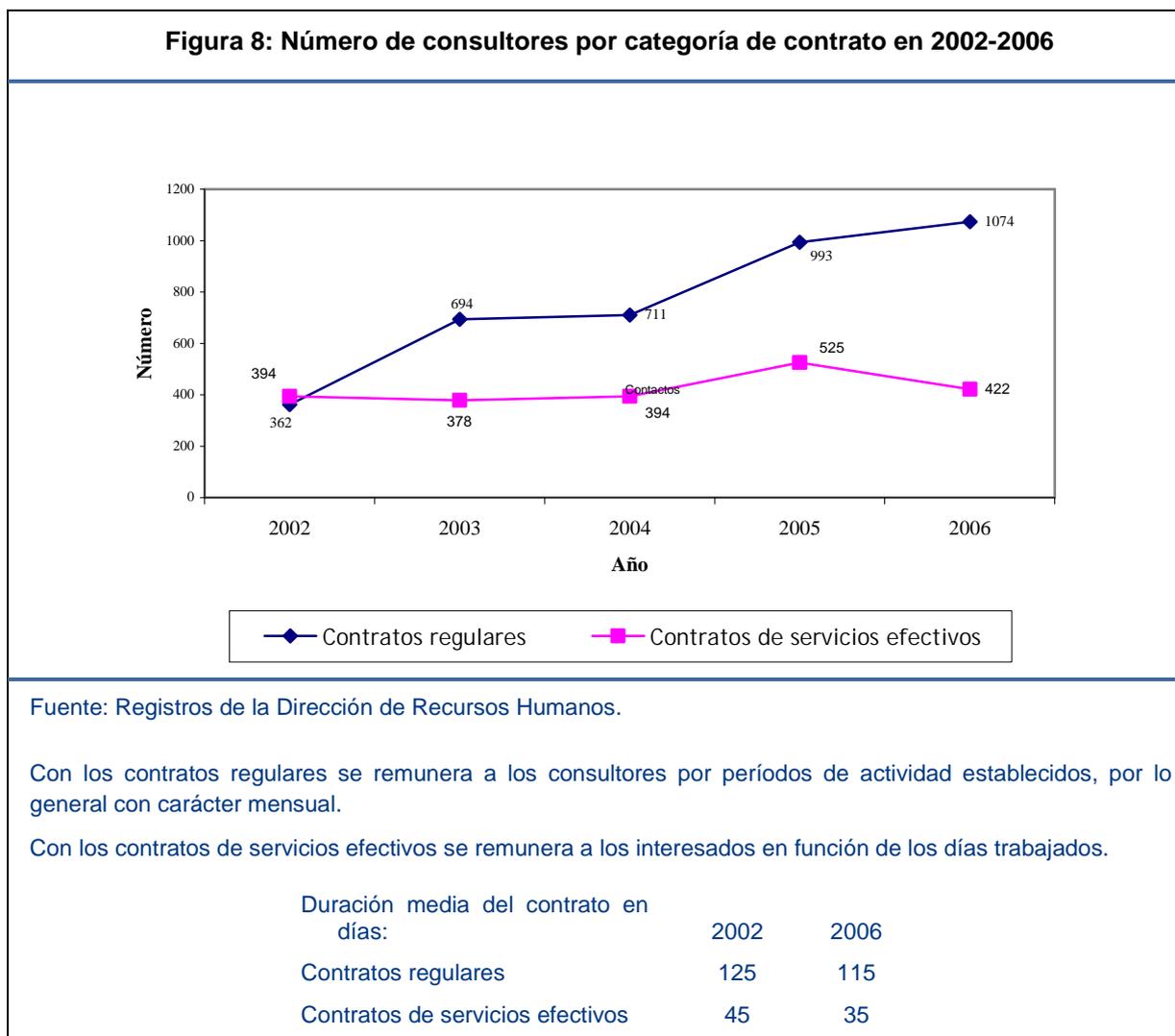
57. El recurso continuo a los servicios de consultores permite aumentar la flexibilidad de los recursos de personal con respecto al empleo de personal asalariado y facilitar el aprovechamiento de competencias o de conocimientos especializados específicos en las operaciones. Sin embargo, podría también afectar a la relación calidad-costos y a la eficacia en función de los costos, además de crear una dependencia de los servicios de consultores expertos, que dejan de estar disponibles cuando expira el contrato.
58. Los consultores y la mayor parte del personal del PMA trabajan con contratos de duración determinada, que se revisan y se prorrogan en función de los fondos disponibles y del volumen de trabajo. Nuestro examen ha descubierto posibles ineficiencias relacionadas con el nombramiento del personal internacional. De los registros de la Dirección de Recursos Humanos hemos podido determinar que durante 2006 se tramitaron 463 nuevos nombramientos de personal, 977 renovaciones de nombramiento y 1.390 ceses en el servicio. De las 977 renovaciones de nombramiento, 409 correspondían al personal destinado en Roma que había sido nombrado más de una vez en el transcurso de ese año, de los que
- 304 personas habían sido nombradas dos veces;
 - 88 habían sido nombradas tres veces;
 - 14 habían sido nombradas cuatro veces; y
 - 3 habían sido nombradas más de cuatro veces.
59. Habida cuenta de que cada renovación de nombramiento requiere poner en marcha el procedimiento establecido, cabría la posibilidad de agilizar los procedimientos o de planificar el calendario de trabajo de manera que cada período de trabajo pueda fusionarse con el siguiente, y de nombrar al candidato designado por la totalidad de este período más largo, lo que permitiría reducir los gastos de administración que entraña la renovación del nombramiento.
60. En 2003, el Director Ejecutivo delegó en los despachos regionales y las oficinas en los países la competencia para contratar a profesionales y consultores internacionales¹⁰. A fin de evaluar las consecuencias de esta medida en los recursos, hemos dividido el número total de contratos firmados con consultores en todo el mundo durante el período 2002-2006 en dos categorías:
- los contratos regulares por los que se nombra a consultores por la duración de una tarea específica que cubren un período inferior a un año, con pagos, por lo general, mensuales; y
 - los contratos de servicios efectivos correspondientes a una serie de tareas que se realizan dentro de un plazo determinado, según los cuales el contratista es remunerado solamente en función de los días trabajados.

¹⁰ Procedimientos administrativos aplicables al personal internacional de categoría profesional, 2003.

Muchos consultores son contratados por largos períodos ininterrumpidos

61. Los contratos de servicios efectivos ofrecen a la Secretaría flexibilidad para adaptar los recursos a las intervenciones mediante la contratación de especialistas con conocimientos especializados por cortos períodos de tiempo. Los contratos regulares corresponderían, por lo general, a tareas de mayor duración que, quizás, podrían confiarse a miembros del personal del PMA. Como indica la Figura 8, el número de contratos de servicios efectivos se mantuvo relativamente estable durante el período de cinco años comprendido entre 2002 y 2006; y la duración media de las tareas se acortó de 45 a 35 días. El número de contratos regulares, que indica una tendencia al alza, pasó de 362 a 1.074 (un aumento de casi el 300%), aunque la duración media de los contratos descendió de 125 a 115 días.

Aumento del recurso a consultores con contratos de larga duración, y repercusiones correspondientes sobre los recursos



62. En situaciones de urgencia, los administradores podrán, por razones operativas, retener a los consultores que ya hayan demostrado que son dignos de confianza. Pero la utilización prolongada de consultores puede tener una mayor repercusión en los recursos que la asignación flexible de

personal asalariado, y nuestro examen ha puesto de manifiesto los riesgos institucionales que entraña la contratación ininterrumpida de la misma persona durante un período prolongado. De conformidad con las directrices de las Naciones Unidas, las personas contratadas durante más de 44 meses en un plazo ininterrumpido de 48 meses tendrán derecho a reclamar la condición de miembro del personal. En el momento de nuestro examen, en una de las regiones analizadas identificamos 16 contratos de consultores que en 2008 cumplirían con el criterio de los 44 meses.

63. Nos ha sido imposible, a partir de nuestros análisis, tener la seguridad de que la descentralización haya tenido como resultado una reducción del personal y del número de consultores en la Sede, como se pretendía con la introducción de la iniciativa de descentralización. Cualquier posible reducción ha sido compensada por el incremento del número de funcionarios asignados a la Sede que tienen Roma como su lugar de destino y el considerable aumento del número de consultores, de los que 743 estaban destinados en Roma en 2006.

¿SE HA PRODUCIDO UNA TRANSFERENCIA ADECUADA DE COMPETENCIAS Y DE RECURSOS DE LA SEDE AL TERRENO?

Resumen: En un comienzo, la transferencia de personal directivo al terreno estaba en consonancia con los objetivos de la descentralización. El aumento moderado de puestos directivos en la Sede podría indicar un fortalecimiento de la capacidad del PMA para dirigir operaciones mayores, más complejas y exigentes; y podría indicar también una serie de iniciativas para las que ha sido necesario recurrir a un mayor número de personal de categoría profesional en la Sede. Pero en general, los incrementos ulteriores parecen no estar en consonancia con los objetivos de la descentralización.

En un primer momento, las transferencias de funcionarios al terreno estaban en consonancia con la descentralización

64. En 2003, nuestros predecesores en el cargo comunicaron¹¹ a la Junta Ejecutiva que durante el período comprendido entre 1996-1997 y 2002-2003, la dotación total de personal en la Sede se había reducido en un 42%, mientras que el personal sobre el terreno había aumentado en un 58%. El cambio de ubicación del personal afectó tanto a la categoría profesional como a la de servicios generales, lo que indica que hubo una transferencia de competencias al terreno. Nuestros predecesores informaron asimismo de que en el período comprendido entre 1996-1997 y 2002-2003, se habían registrado una disminución del 55% de los gastos de personal y los gastos no correspondientes al personal, y un aumento del 49% sobre el terreno¹².

¹¹ WFP/EB.3/2002/5-A/1/3

¹² En ese momento, los presupuestos relativos al terreno no incluían los gastos de reorganización.

Los ulteriores aumentos de personal en la Sede podrían no estar en consonancia con los objetivos de la descentralización

65. Hemos examinado el régimen de personal durante el período de nuestro mandato como Auditor Externo, 2002-2007. La Figura 9 muestra el número de empleados en activo al final de cada año, desde 2002 hasta 2006, y en abril de 2007, e incluye un desglose por grados de la categoría profesional y de servicios generales, así como de los niveles de director y superiores.

Figura 9: Puestos de la categoría profesional y de servicios generales ocupados al final de cada año, 2002-2007

Personal internacional de categoría profesional en la Sede	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Grado superior al de director	3	4	5	5	5	5
Directores	40	50	54	63	64	63
Categoría profesional	269	291	423	399	428	435
Total parcial	312	345	482	467	497	503
Servicios generales	310	319	352	376	376	385
Total de la plantilla	622	664	834	843	873	888

Estas cifras incluyen las oficinas de enlace, de movilización de fondos y de comunicaciones, y los empleados en licencia especial sin goce de sueldo o que han sido cedidos a otras organizaciones.

* Dotación de personal en 2007, al mes de abril de 2007.

Fuente: Dirección de Recursos Humanos.

66. En la Figura 9 apreciamos un aumento de 191 miembros de personal de categoría profesional, que pasaron de 312 en 2002 a 503 en 2007 (un aumento de más del 60%); y un aumento de 75 puestos en el personal de servicios generales, que pasó de 310 empleados en 2002 a 385 en 2007 (un aumento del 24%). Estos aumentos no parecen estar en consonancia con la política de transferencia de competencias a las regiones, si bien debemos recordar que ha habido una serie de iniciativas para las que ha hecho falta personal de categoría profesional en la Sede, como la aceleración del cierre de las cuentas bienales.

Los aumentos moderados del número de puestos directivos en la Sede están en consonancia con las decisiones de la Junta Ejecutiva

67. La descentralización incrementó las facultades delegadas en los directores de los despachos regionales y las oficinas en los países. La Secretaría asignó un director adjunto a las oficinas y los despachos más grandes con vistas a garantizar la continuidad de la gestión y a mantener una capacidad suficiente para dirigir unas operaciones cada vez más complejas en un entorno descentralizado.

68. Asimismo, los aumentos moderados del número de puestos directivos responden a la decisión de la Junta Ejecutiva, adoptada en octubre de 2000, de reforzar la capacidad de gestión del PMA de

conformidad con las propuestas del Director Ejecutivo¹³, quien estimaba que la gestión de un programa cada vez más complejo y con mayores repercusiones políticas necesitaba un mayor número de directores de alto nivel y con experiencia en la gestión de operaciones más complejas y difíciles.

69. La Figura 9 muestra un aumento proporcionalmente moderado del porcentaje de la plantilla a niveles de director y superior con respecto al aumento del personal de categoría profesional y de servicios generales: el personal de esta categoría pasó de 43, de un total de 622 puestos (correspondientes a un 6,9%) en 2002, a 68, de un total de 888 puestos (correspondientes a un 7,7%) en 2007.

CONCLUSIÓN

70. No parece que la descentralización haya propiciado una reducción de los niveles de dotación de personal en la Sede como habría cabido esperar a tenor de las intenciones de la iniciativa. Por otra parte, hay pruebas que demuestran que los consultores contratados en un comienzo para ayudar al PMA a responder a las situaciones de urgencia o para proporcionar servicios especializados han sido retenidos durante períodos relativamente largos, quizás para suplir la falta de personal complementario detectada, en particular, en la Sede, donde la transferencia de personal con competentes y experimentados podría haber provocado un déficit de competencias especializadas.
71. Desde 2002, los aumentos de personal en la Sede parecen no estar consonancia con los objetivos de la descentralización, aunque pueden ser un reflejo del número de iniciativas para las que hacía falta personal de categoría profesional en Roma.

Recomendación 3: *Animamos a la Secretaría a garantizar que los recursos asignados a la Sede, a las regiones y a las oficinas en los países correspondan al volumen de trabajo respectivo de cada nivel y dependencia de la Organización.*

Recomendación 4: *Recomendamos que la Secretaría garantice la aplicación de procesos mejorados y eficientes para los nombramientos y las renovaciones de nombramientos del personal, con plazos adecuados y racionales desde el punto de vista financiero para la contratación de personal y el nombramiento de consultores.*

¹³ WFP/EB.3/2000/4-D/1

¿Ha propiciado la descentralización una utilización rentable y eficiente de los recursos en general?

Resumen: Existen líneas básicas o hipótesis con respecto a las cuales pueden determinarse los costos de las operaciones estándar, y procedimientos que permitan proceder a una evaluación crítica de los aumentos presupuestarios; pero es necesario establecer prioridades firmes para tener en cuenta los incrementos de costos y los imperativos operacionales precisamente cuando los recursos financieros son limitados.

¿SE HAN DEFINIDO BASES DE REFERENCIA QUE SIRVAN DE GUÍA PARA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA?

72. Existe una estructura básica para las oficinas en los países, que incorpora la estructura de la dotación mínima de personal, a saber: un puesto de director, dos de categoría profesional y tres de personal nacional. Por lo general, los despachos regionales y las grandes oficinas tienen además un puesto de director adjunto. La dirección nos comunicó que el resto de los recursos directos está relacionado con el volumen de alimentos distribuido. Una dotación de profesionales con competencias especializadas en logística, finanzas, operaciones, enlace y evaluación de la vulnerabilidad presta apoyo a cada despacho. Sin embargo, no existen bases de referencia o modelos de dotación de personal concertados que incluyan parámetros indicativos para orientar la asignación de recursos en función de operaciones específicas en cada lugar. Los proyectos en la región de América Latina y el Caribe son principalmente de desarrollo, y, naturalmente, sus necesidades de recursos pueden ser diferentes de las de otras regiones que apoyan principalmente intervenciones de emergencia.

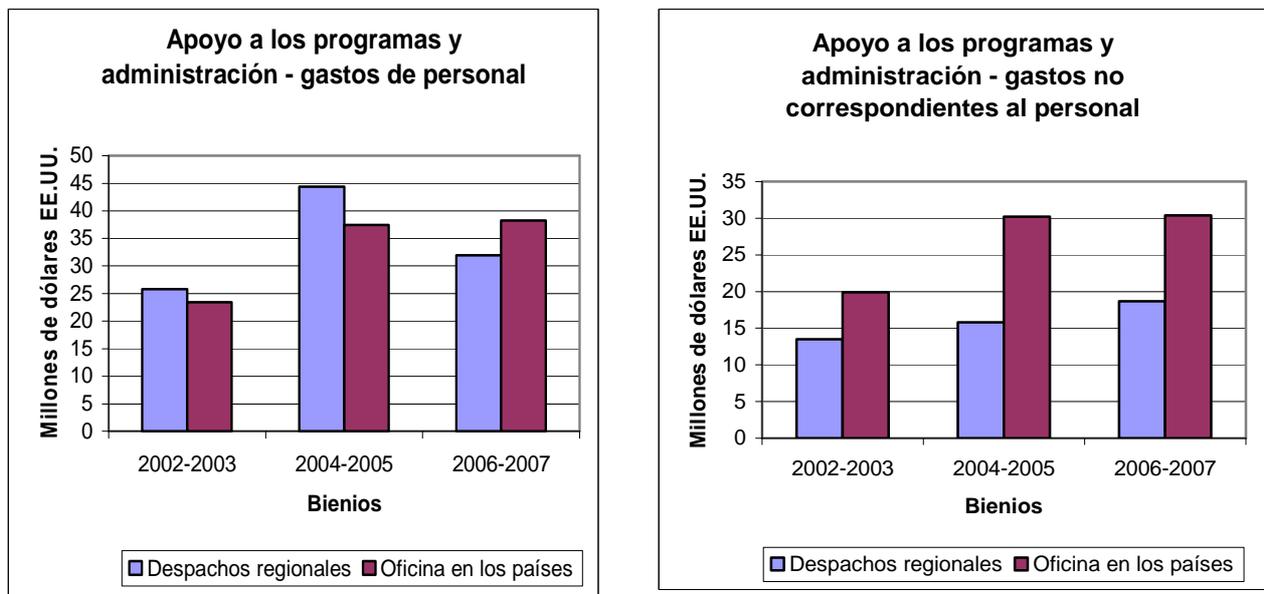
¿CÓMO SE JUSTIFICA EL INCREMENTO DE LOS COSTOS CON RESPECTO A LAS BASES DE REFERENCIA?

Los responsables del presupuesto deben evaluar las prioridades entre lo deseable y lo asequible

73. La Secretaría hace una evaluación crítica de las necesidades de más recursos con respecto al presupuesto básico. La Figura 10 indica el gasto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) de los despachos regionales y las oficinas en los países para el personal y el no correspondiente al personal en bienios recientes, desde 2002 hasta 2007, e indica que los gastos AAP para personal tienden a aumentar en las oficinas en los países más que en los despachos regionales. Los gastos

AAP de los despachos regionales no correspondientes al personal han crecido a un ritmo constante durante este período, mientras que en las oficinas en los países experimentaron una subida notable en 2004-2005, antes de situarse al mismo nivel en 2006-2007. El aumento podría explicarse, en parte, por la situación de urgencia surgida en el Iraq y las intervenciones ulteriores hasta 2006.

Figura 10: Gastos AAP bienales en los despachos regionales y las oficinas en los países



La Figura 10 indica los gastos de personal y no correspondiente al personal de los despachos regionales y las oficinas en los países por bienio, desde 2002 hasta 2007, y señala que los gastos AAP tienden a aumentar más en las oficinas en los países que en los despachos regionales.

Fuente: Programa Mundial de Alimentos.

74. Los costos de los despachos regionales y las oficinas en los países han aumentado a pesar del control presupuestario. En los estados financieros de 2004-2005 y en los estados financieros anuales no comprobados correspondientes a 2006, la Secretaría señaló un exceso de gastos de 114 millones de dólares, relativo a los costos estándar de personal, que originariamente se había incluido en el presupuesto AAP. Esto ha sido el resultado de numerosos factores, entre los que se incluyen los cambios en la escala de sueldos, los grados medios del personal, el número y el costo de los traslados de personal y las fluctuaciones de los tipos de cambio¹⁴. No obstante, a fin de evitar que se agoten las reservas que podrían utilizarse para apoyar otras actividades, es evidente que la Secretaría debe garantizar que el PMA trabaje dentro de los límites que marcan los fondos disponibles.

¹⁴ WFP/EB.A/2007/6-F/1/1

CONCLUSIÓN

75. El aumento del número de oficinas y de personal sobre el terreno, unido a otros proporcionalmente mayores del número de personal en la Sede y del recurso continuado a los consultores no son factores que, tomados conjuntamente, indiquen precisamente un aumento de la eficiencia ni quizás de la eficacia en la utilización de los recursos. En nuestra opinión, el mantenimiento de esta infraestructura, frente a una disminución de las operaciones relacionadas con emergencias de gran alcance, podría indicar que existe margen para mejorar la eficiencia de las estructuras orgánicas y que también sería posible –o cuando menos deseable– encontrar soluciones en las esferas del personal y de las intervenciones que ofrezcan mayor flexibilidad de la que ofrece la actual estructura autónoma con que cuenta la Organización sobre el terreno.
76. Las limitaciones que marcan los recursos disponibles exigen una gestión firme, que suponga para la Secretaría un desafío continuo y que potencie los beneficios del examen de las estructuras descentralizadas que hemos llevado a cabo en el transcurso de nuestro examen de auditoría, a mediados de 2007.

Recomendación 5: *Recomendamos que, a la hora de considerar cómo reducir los costos para adaptarlos a los fondos disponibles, la Secretaría explore si la actual estructura orgánica y las soluciones de apoyo a las operaciones podrían ser más eficaces en función de los costos a través de una racionalización de la infraestructura regional en función de las necesidades y de alternativas más económicas.*