

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 21-25 de octubre de 2002**

## **ASUNTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS**

**Tema 5 del programa**

***Para aprobación***

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.3/2002/5-A/1/3**

2 septiembre 2002

ORIGINAL: INGLÉS

## **CUENTAS BIENALES COMPROBADAS (2000-2001) — SECCIÓN III**

**Informe detallado del Auditor Externo  
con observaciones sobre asuntos  
financieros y de gestión**

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>).



**INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS  
DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DEL EJERCICIO FINANCIERO  
COMPRENDIDO ENTRE EL 1º DE ENERO DE 2000  
Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001**

**ÍNDICE**

	<b><u>Párrafos</u></b>
Introducción	1–2
Auditoría de los asuntos financieros	3–5
Examen de los asuntos de gestión	6
Recomendaciones anteriores	7
<b><u>RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES</u></b>	8
<b><u>ASUNTOS FINANCIEROS</u></b>	
Presentación de los estados financieros	9
Estado Financiero I	10–35
Estado Financiero II	36–71
<b><u>ASUNTOS DE GESTIÓN</u></b>	
<b>Examen de la gestión de la tesorería</b>	<b>72–165</b>
Antecedentes y objetivos, alcance y método de la auditoría	72–77
Disposiciones de organización	78–102
Previsiones de necesidades de efectivo	103–105
Disposiciones bancarias	106–114
Administradores de inversiones	115–142
Inversiones a largo plazo	143–154
Asuntos relativos al cambio de divisas	155–163
Conclusión general	164–165
<b>Examen del proceso de descentralización</b>	<b>166–211</b>
Antecedentes y objetivos, alcance y método de la auditoría	166–170
Establecimiento de los nuevos despachos regionales	171–195
Asuntos relativos a la dotación de personal	196–200
Funcionamiento de los nuevos despachos regionales	201–206
Evaluación del proceso de descentralización	207–211
<b>Examen de seguimiento de la ejecución del FMIP</b>	<b>212–263</b>
Antecedentes y objetivos, alcance y método de la auditoría	212–215
Aplicación del SAP	216–242
Resultados de la encuesta sobre la conectividad	243–252
Costo y financiación del FMIP	253–260
Conclusión general	261–263



	<i><b>Párrafos</b></i>
<b><u>OTROS ASUNTOS</u></b>	
Pagos a título graciable	264–265
Cancelaciones	266–269
Casos de fraude o presunto fraude	270
Medidas adoptadas atendiendo a las recomendaciones formuladas en informes anteriores	271
Agradecimiento	272



## **INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DEL EJERCICIO FINANCIERO COMPRENDIDO ENTRE EL 1º DE ENERO DE 2000 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001**

### **Introducción**

1. El presente informe contiene los resultados de la comprobación de cuentas del Programa Mundial de Alimentos (PMA) correspondiente al bienio 2000-2001. El alcance de la comprobación de cuentas se determinó de conformidad con el Artículo XIV del Reglamento Financiero del PMA y con las atribuciones adicionales por las que se rige la comprobación externa de cuentas, adjuntas a dicho Reglamento. La auditoría se realizó en la Sede y en las oficinas sobre el terreno. En el curso de los años 2001 y 2002, mis colaboradores visitaron los cuatro despachos regionales recientemente establecidos, una oficina regional y ocho oficinas en los países (OP) en África, Oriente Medio y Asia, donde llevaron a cabo una labor de auditoría financiera y de gestión y un examen del proceso de descentralización. Sus observaciones y recomendaciones se trasladaron por separado al Director Ejecutivo y se han incorporado al presente informe cuando se ha estimado conveniente.
2. El presente informe, que se redactó en inglés, incluye las observaciones y recomendaciones formuladas a raíz de la comprobación de los estados financieros del PMA correspondiente al período comprendido entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2001 (primera parte) y de los exámenes sobre la gestión que se efectuaron (segunda parte). En la tercera parte se abordan otras cuestiones como los pagos graciables, las pérdidas pasadas a pérdidas y ganancias y los casos de fraude o presunto fraude.

### **Comprobación de los estados financieros**

3. Mis colaboradores comprobaron los estados financieros del PMA del período comprendido entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2001, que presentó el Director Ejecutivo de conformidad con el Artículo XIII del Reglamento Financiero del PMA. Se facilitaron también los estados financieros correspondientes a los pagos graciables y las pérdidas pasadas a pérdidas y ganancias, que se definen en los Artículos 12.3 y 12.4 del Reglamento Financiero, respectivamente.
4. La comprobación de cuentas se llevó a cabo de conformidad con las normas comunes de comprobación de cuentas del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica. Esas normas disponen que la comprobación de cuentas se planificará y realizará de manera que sea posible obtener una certeza razonable de que los estados financieros están exentos de errores sustantivos. El Director Ejecutivo es el responsable de preparar dichos estados financieros y a mí me incumbe dictaminar sobre ellos.
5. La comprobación comprendió el examen de la documentación justificativa de los datos consignados en los estados financieros y la evaluación de los principios contables utilizados y su conformidad con las disposiciones legales, así como de la presentación general de los estados financieros. La comprobación de cuentas me ha permitido emitir el dictamen sin reservas de comprobación de los estados financieros que se reproduce en la página 2 de la Sección II de las Cuentas Bienales Comprobadas (WFP/EB.3/2002/5-A/1/2).



## Examen de los asuntos de gestión

6. Además de efectuar la comprobación de las cuentas, mis colaboradores llevaron a cabo el examen de la gestión de la tesorería del Programa [párrafos 72 a 165], así como la aplicación del proceso de descentralización [párrafos 166 a 211]. Realizaron además un examen de seguimiento de la aplicación del Programa de Mejora de la Gestión Financiera (FMIP) [párrafos 212 a 263].

## Recomendaciones anteriores

7. En el presente informe también se incluyen observaciones sobre las medidas adoptadas atendiendo a recomendaciones que figuraban en informes anteriores, en los casos en que esos asuntos siguen siendo lo suficientemente importantes como para ponerlos en conocimiento de la Junta Ejecutiva. Las observaciones al respecto se han incorporado en la sección a la que corresponden o se han reagrupado al final del informe en una sección específica en la que se analizan y evalúan las medidas de seguimiento adoptadas.

---

## RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

8. En el cuadro que figura a continuación se agrupan mis recomendaciones. Atendiendo a la petición formulada por el Comité de Finanzas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en su 97º período de sesiones celebrado en septiembre de 2001, se indica en ese cuadro la prioridad relativa de esas recomendaciones (fundamental, importante o merece atención<sup>1</sup>) y el plazo de aplicación.

---

<sup>1</sup> La prioridad de las recomendaciones se clasificó del siguiente modo:

- **Fundamental:** medida que se considera indispensable para asegurar que el Programa no esté expuesto a graves riesgos. La ausencia de medidas podría tener graves consecuencias financieras y perturbar considerablemente las operaciones.
- **Importante:** medida que se considera necesaria para evitar riesgos importantes. La ausencia de medidas podría dar lugar a irregularidades, ineficiencias y desacuerdos que podrían tener consecuencias significativas, incluso de orden financiero, y poner en peligro la consecución de objetivos.
- **Merece atención:** medida que se considera deseable y que redundará en un mayor control o una mejor utilización de los fondos.



**CUADRO 1: RECOMENDACIONES FORMULADAS CON INDICACIÓN DE SU PRIORIDAD RELATIVA Y EL PLAZO DE APLICACIÓN**

Recomendación	Prioridad	Plazo de aplicación
<b>Asuntos financieros</b>		
➤ Reitero mi recomendación anterior de que se elabore y aplique un procedimiento adecuado, incluso una definición más precisa de lo que son las facturas de donantes, que sea conforme con el Artículo XIII.6 del Estatuto y con el Artículo 104.2 de la Reglamentación Financiera Detallada [párrafo 15]	Importante	Antes de que concluya 2002
➤ Teniendo en cuenta que el PMA tiene el propósito de obtener más fondos del sector privado, recomiendo que se establezcan una política y unas directrices detalladas a ese respecto. Habida cuenta de que esta cuestión puede tener repercusiones sobre los CAI, como ha ocurrido en el caso de los "Amigos del PMA", se debería consultar a la Junta Ejecutiva antes de adoptar dicha política. [párrafo 22]	Importante	Antes de que concluya 2003
➤ Recomiendo que se dicte sin demora una nueva instrucción contable sobre el cálculo de los intereses. [párrafo 29]	Merece atención	Antes de que concluya 2002
➤ Recomiendo que se ponga el máximo empeño en reducir los retrasos que tienen lugar actualmente en el proceso de conciliación bancaria. [párrafo 39]	Importante	Con carácter inmediato
➤ Recomiendo que FSF coteje regularmente su lista de cuentas de las OP con dichas oficinas. Recomiendo asimismo que se recuerde a las OP las prescripciones que figuran en la COAG.[párrafo 42]	Importante	Con carácter inmediato
➤ Deseo formular las siguientes recomendaciones sobre los fondos mantenidos en fideicomiso: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Las discrepancias existentes deben ser investigadas hasta que se hayan resuelto por completo.</li> <li>– La conciliación entre el activo y el pasivo debe efectuarse regularmente.</li> <li>– Según lo prescrito en la circular del Director Ejecutivo, deben nombrarse auditores externos locales para que comprueben esos fondos con una periodicidad anual. [párrafo 43]</li> </ul>	Importante	Con carácter inmediato
➤ Recomiendo que se lleve a cabo un examen para racionalizar el plan de cuentas. [párrafo 48]	Importante	Con carácter inmediato
➤ Recomiendo que las partidas aún pendientes se liquiden lo antes posible y que a partir de ese momento se lleve a cabo una conciliación mensual. Se recomienda asimismo que se emita sin tardanza la directiva sobre "políticas y procedimientos relativos a la sobrestadía y las primas de celeridad". [párrafo 49]	Importante	Con carácter inmediato
➤ Recomiendo que, cuando se haya ultimado, este documento [un plan detallado de actuación respecto de la publicación de procedimientos contables sobre las cuentas de seguros, la liquidación de todos los asuntos pendientes y la conciliación que es preciso efectuar] sea examinado por OEDA y que en adelante se examinen regularmente los progresos conseguidos. [párrafo 52]	Importante	Con carácter inmediato
➤ Reitero mi recomendación anterior de que se recabe información precisa sobre el pasivo acumulado correspondiente al personal local contratado por el PNUD para reflejarlo adecuadamente en los estados financieros de 2002-2003. [párrafo 53]	Merece atención	Antes de que concluya el bienio 2002-2003
➤ Recomiendo que se contabilicen los ingresos y los gastos como valores devengados. [párrafo 64]	Fundamental	Para el bienio 2004-2005 a más tardar
➤ Recomiendo que se someta al examen de la Junta Ejecutiva un documento detallado sobre los gastos AAP lo antes posible o, cuando menos, con la antelación necesaria a la preparación del presupuesto para el bienio 2004-2005. [párrafo 68]	Importante	En 2003



Recomendación	Prioridad	Plazo de aplicación
<b>Examen de la gestión de la tesorería</b>		
➤ Recomiendo que el Comité de Inversiones incluya un mayor número de miembros con experiencia profesional y práctica en materia de tesorería. [párrafo 91]	Importante	Antes de que concluya 2002
➤ A fin de que el Comité sea un instrumento más valioso, recomiendo que se haga un esfuerzo para que se apruebe el plan de trabajo anual del Comité de Inversiones antes del comienzo del año. [párrafo 95]	Merece atención	A partir del plan de trabajo de 2003
➤ Recomiendo que se preparen más adecuadamente las reuniones del Comité de Inversiones, de manera que el programa provisional y la documentación sean distribuidos con la debida puntualidad. [párrafo 96]	Merece atención	Con carácter inmediato
➤ Recomiendo que se publiquen sin dilaciones las actas de las reuniones del Comité de Inversiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo del reglamento mencionado anteriormente. [párrafo 97]	Merece atención	Con carácter inmediato
➤ Habida cuenta de que la circular del Director Ejecutivo no contiene disposición alguna sobre la fecha de presentación del informe anual del Comité de Inversiones ni sobre su contenido, recomiendo que se incluyan esos extremos. [párrafo 98]	Merece atención	Antes de que concluya 2002
➤ Recomiendo que, en función del resultado del examen de las disposiciones bancarias, se publique una solicitud de propuesta para los servicios de gestión del efectivo, de conformidad con el Artículo 112.17 de la Reglamentación Financiera Detallada. [párrafo 110]	Fundamental	Antes de mediados de 2003
➤ Recomiendo que, en el marco de la estrategia bancaria general a la que se ha hecho referencia anteriormente, el PMA continúe incrementando el número de cuentas de saldo cero. [párrafo 111]	Importante	Antes de que concluya 2002
➤ Habida cuenta de que el rendimiento de las sumas invertidas en el fondo de mercado monetario gestionado por el actual depositario fue inferior al que consiguieron los administradores externos de inversiones, recomiendo que el nivel de ese fondo se reduzca al mínimo y que se organice un concurso público para la prestación de ese servicio. Teniendo en cuenta que la licitación anterior se organizó cinco años atrás, recomiendo que en plazo breve se ponga en marcha un nuevo concurso público en relación con los servicios de custodia. [párrafo 114]	Fundamental	Antes de mediados de 2003
➤ Recomiendo que se complete la circular sobre inversiones abordando, en particular, cuestiones relacionadas con el índice de referencia y la calidad de los instrumentos de inversión. [párrafo 128]	Importante	Antes de que concluya 2002
➤ Considerando que la FAO no estará en condiciones de adoptar en un futuro próximo la estrategia menos arriesgada que había contemplado para los cuatro años anteriores, recomiendo que el PMA asuma lo antes posible la administración de sus activos a largo plazo. [párrafo 145]	Fundamental	Lo antes posible
➤ Recomiendo que en el futuro las valoraciones actuariales y los estudios sobre el activo y el pasivo se planifiquen con la suficiente antelación para que pueda seleccionarse un actuario mediante concurso público y se puedan incluir los resultados en los estados financieros que deben presentarse para su comprobación. [párrafo 151]	Fundamental	Durante el bienio 2002-2003
➤ En relación con las divisas deseo formular las siguientes recomendaciones:	Fundamental	El estudio deberá haberse realizado antes de que concluya el bienio 2002-2003
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se debe preparar y examinar con el Comité de Inversiones un estudio exhaustivo sobre el alcance y las repercusiones de los ingresos y desembolsos en monedas distintas del dólar EE UU.</li> <li>– El resultado debe traducirse en la modificación de la política actual y debe comunicarse a la Junta Ejecutiva para su información. [párrafo 163]</li> </ul>		





Recomendación	Prioridad	Plazo de aplicación
<b>Examen del proceso de descentralización</b>		
➤ Recomiendo que para el establecimiento de oficinas o despachos regionales en el futuro se realice en todos los casos un estudio comparativo y que quede registrado en los archivos. [párrafo 176]	Importante	Para el establecimiento de futuros despachos u oficinas regionales
➤ Deseo formular las siguientes recomendaciones: – Debería establecerse un nuevo acuerdo (o modificarse el acuerdo suscrito en relación con la oficina regional) respecto de ODY. En él debería detallarse la contribución del Gobierno (locales cedidos gratuitamente) e indicarse con toda claridad quién sufragará el costo de los servicios públicos, el mantenimiento y las reparaciones. – Por lo que respecta a la oficina en el país, debería concluirse un nuevo acuerdo una vez haya definido el PMA su política global. Entretanto, se debería solucionar la cuestión de los atrasos. [párrafo 186]	Importante	La negociación debe iniciarse en 2002
➤ Recomiendo que el PMA renegocie el acuerdo relativo a ODB para que su contribución esté más en consonancia con el costo real del despacho regional. [párrafo 191]	Importante	La negociación debe iniciarse en 2002
➤ Recomiendo que todos los despachos regionales adopten sin tardanza las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la directiva de 16 de abril de 1997 sobre la gestión y control del inventario. [párrafo 195]	Importante	Con carácter inmediato
➤ Recomiendo que se ultime lo antes posible [la nueva directiva sobre los cometidos y funciones de los despachos y oficinas regionales y de las OP]. [párrafo 201]	Merece atención	Antes de que concluya 2002
<b>Examen de seguimiento de la aplicación del FMIP</b>		
➤ Recomiendo que prosiga la labor acerca de las cuestiones de transferencia pendientes hasta que todas las discrepancias estén completamente explicadas, todas las partidas debidamente conciliadas y toda la documentación que falta debidamente registrada. Basándose en cálculos estimativos exactos de la cantidad de trabajo que supone, deberán fijarse plazos que se vigilen atentamente y los progresos que se efectúen deberán ser examinados con regularidad por OEDA. [párrafo 227]	Fundamental	Antes de que concluya 2002
➤ Dado que este examen [separación de cometidos] está estrechamente relacionado con el de usuarios autorizados por clave de transacción que se indicó anteriormente, recomiendo que se finalice a la mayor brevedad posible. [párrafo 236]	Fundamental	Antes de que concluya 2002
➤ En vista del peligro potencial de fraude, especialmente sobre el terreno, sigo recomendando que se centralice a la mayor brevedad posible la gestión de los datos maestro de “vendedor”, al menos a nivel de despacho regional para todas las OP en su zona respectiva. [párrafo 238]	Fundamental	Antes de que concluya 2002
➤ Recomiendo que se establezca un procedimiento para revisar las sesiones de tarea por lotes con regularidad. Recomiendo igualmente que se establezca un procedimiento análogo para que se efectúe una revisión con regularidad de las transacciones y documentos “estacionados”. [párrafo 240]	Importante	Antes de que concluya 2002
➤ Dado que el PMA está de acuerdo con las mejoras propuestas [en el COAG-SAPInt], recomiendo que éstas se lleven a cabo a la mayor brevedad posible. [párrafo 242]	Importante	Antes de que concluya 2002



- |  |            |                            |
|--|------------|----------------------------|
| <p>➤ Mis recomendaciones por lo que respecta al COMPAS son las siguientes :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Las deficiencias notificadas en cuanto a capacitación deben ser abordadas, y la documentación debe traducirse lo antes posible a otros idiomas (español y francés, por lo menos).</li><li>– Deben ser estudiadas mejoras a largo plazo, partiendo de la base de la experiencia de las OP, que vienen usando el sistema desde su inicio. [párrafo 248]</li></ul>                            | Importante | Antes de que concluya 2002 |
| <p>➤ Mis recomendaciones por lo que respecta al COAG-SAPInt son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Las deficiencias notificadas en cuanto a capacitación deben ser abordadas, y la documentación debe traducirse lo antes posible a otros idiomas (español y francés, por lo menos).</li><li>– Debe otorgarse prioridad a la transferencia del SAP a todas las mayores OP, por lo menos, sobre la base de una capacidad de conexión y una capacitación adecuadas. [párrafo 252]</li></ul> | Importante | Antes de que concluya 2002 |



# PRIMERA PARTE: ASUNTOS FINANCIEROS

## PRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS DEL BIENIO 2000-2001

9. Como se detalla en la Nota 3 de los estados financieros, se han introducido varios cambios en la presentación de los estados financieros I y II correspondientes al bienio 2000-2001. Durante el ejercicio financiero se implantó el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) y como consecuencia de ello determinadas operaciones y saldos han dejado de agruparse o clasificarse como antes. Además, se han introducido otros cambios en la presentación de las cuentas con el fin de atenerse más estrictamente a las normas contables aplicables o de consignar información sobre las nuevas políticas. Estoy de acuerdo con todos los cambios que se han introducido, que se comentan con mayor detalle en los párrafos que siguen.

## ESTADO FINANCIERO I: CONTRIBUCIONES EN PRODUCTOS

### Modificación de la clasificación de los productos

10. En la presentación de los estados financieros correspondientes al período 2000-2001 se han introducido los siguientes cambios con respecto a las cuentas bienales comprobadas de 1998-1999.
- Por lo que respecta a los ingresos, se ha modificado el título de la partida "Contribuciones en productos", que comprendía contribuciones en especie (CE), dinero en lugar de productos (DLP) y productos para la venta (PV), y ahora se denomina "Contribuciones de productos en especie" y sólo incluye las contribuciones en especie. Tanto el DLP como los PV se agrupan ahora en la partida "Otras contribuciones".
  - Por lo que se refiere a los gastos, el gasto correspondiente a los productos, que figuraba anteriormente en una única partida denominada "Costos operacionales en productos" se divide ahora en dos partidas que se denominan, respectivamente, "Productos en especie" y "Productos adquiridos". La primera corresponde exactamente a la partida de ingresos "Contribuciones en productos" y la segunda agrupa todos los productos adquiridos, con independencia de la financiación (DLP o PV).

Las sumas correspondientes a 1998-1999 se han reclasificado en este sentido, para que puedan compararse con las de 2000-2001. Estoy de acuerdo con esta modificación, que permite comparar mejor los ingresos y los gastos.

### Métodos de valoración de los productos

11. En virtud del Artículo XIII.6 del Estatuto y del Artículo 104.2 de la Reglamentación Financiera Detallada, la valoración de los productos en especie debe basarse en uno de los siguientes métodos: i) el precio del Convenio de Ayuda Alimentaria (CAA), ii) el precio en



factura del donante o iii) el precio del mercado mundial. En mi informe sobre el bienio 1998-1999 [párrafos 63 a 66], observé que en el caso de un donante importante que no enviaba facturas respecto de las contribuciones destinadas a operaciones de urgencia, los productos se valoraban al precio estimado basado en el documento contractual formalizado cuando se hacía la promesa. Habida cuenta de que ese sistema transgrede las normas antedichas y da lugar a discrepancias entre las estimaciones y el valor real, sostuve que era necesario aclarar la condición del documento reconocido como factura del donante y recomendé que *“el Programa elabore y aplique un procedimiento más detallado, que incluya un control más eficaz que evite que se repitan esas anomalías y la posibilidad de ajustar correctamente los registros de acuerdo con el costo real”*.

12. En el “Segundo informe parcial sobre la aplicación de las recomendaciones del informe del Auditor Externo correspondiente a 1998-1999”, que se sometió al examen de la Junta Ejecutiva durante su tercer período de sesiones ordinario en 2001<sup>2</sup>, se señalaba que el proceso que se había adoptado era la transmisión por el agente del PMA de una hoja de cálculo en Excel, en la que debían figurar los precios de los donantes. Se afirmaba que *“el agente de transportes se encuentra ahora en condiciones de presentar periódicamente documentos de trabajo en los que figuren los precios efectivos de los productos, tomando como base los documentos de compra de los donantes. Se elaborarán procedimientos para introducir los precios efectivos de los productos en el Sistema Mundial y Red de Información del PMA en [WINGS]. WINGS incluye una función automática que facilitará un ajuste más sencillo y más rápido de los valores en especie de los productos. Dicha función servirá para registrar los productos recibidos en especie, de acuerdo con los precios que figuren en la factura del donante, y ajustará automáticamente las contribuciones por recibir”*.
13. De hecho, este procedimiento de introducir datos obtenidos por conducto del agente del PMA se utilizaba habitualmente en el caso del donante importante mencionado. Los datos facilitados por el agente del PMA procedían de una documentación que reflejaba el precio del mercado interno que pagaba el donante, que el PMA consideraba que representaba el precio en factura del donante. Sin embargo, el Programa no comprobaba esos datos para asegurarse de que no se hubieran cometido errores materiales cuando los introducía el agente. Habría sido conveniente hacerlo, dado que el PMA no tiene acceso directo a bases de datos completas en las que figuren los precios del mercado interno pagados por el donante.
14. El examen que realizaron mis colaboradores de una muestra razonable de transacciones puso de manifiesto que también en el caso de otro donante los productos en especie se valoraban sobre la base de precios estimados que luego debían confirmarse. Sin embargo, los datos que se introducían en el WINGS cuando se confirmaba la promesa se basaban en esas estimaciones, que no eran revisadas por el donante ni confirmadas. Nunca se presentaba una factura del donante. La Oficina de Auditoría Interna (OEDA) reveló un caso similar de incumplimiento de las normas mencionadas anteriormente. De hecho, como indicó la Dirección de Transporte y Logística (OT) en su respuesta a OEDA, los donantes no facilitan documentos oficiales en los que figuren los precios actualizados de los productos. Asimismo, la Dirección OT confirmó a mis colaboradores que tampoco se utilizaban los precios del mercado mundial.
15. A la vista de esos hechos, **reitero mi recomendación anterior de que se elabore y aplique un procedimiento adecuado, incluso una definición más precisa de lo que son las facturas de donantes, que sea conforme con el Artículo XIII.6 del Estatuto y con el**

---

<sup>2</sup> Véase el documento WFP/EB.3/2001.5-A/1.



**Artículo 104.2 de la Reglamentación Financiera Detallada.** En el momento de redactar el presente informe, se informó a mis colaboradores del propósito de establecer un grupo de trabajo para que prepare, antes de que concluya el mes de diciembre de 2002, una directiva en la que se detallarán los procedimientos y se determinarán las dependencias competentes con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas a las que se ha hecho referencia anteriormente.

## ESTADO FINANCIERO I: OTRAS CONTRIBUCIONES

### Fondos fiduciarios destinados a la evaluación de la capacidad logística y los equipos básicos

16. La Directora Ejecutiva aprobó el 31 de octubre de 2000 el establecimiento de dos fondos fiduciarios, uno para la evaluación de la capacidad logística y otro para los equipos básicos, por valor de 100.000 y 500.000 dólares EE UU, respectivamente. Sin embargo, solamente se creó un fondo en el WINGS. Según el Artículo 1.1. del Reglamento financiero, por "*fondo fiduciario' se entenderá una subdivisión precisa del Fondo del PMA establecida por el Director Ejecutivo a fin de llevar la contabilidad de una contribución especial, cuya finalidad, alcance y procedimiento de información se hayan acordado con el donante*". Por otra parte, el Artículo 10.4 del Reglamento Financiero dispone que "*Para cada contribución bilateral aceptada con arreglo al Artículo 10.3 de este Reglamento, el Director Ejecutivo establecerá un fondo fiduciario*". En vista de ello, mis colaboradores consideraban que debían haberse creado dos fondos y haberse mantenido en el WINGS. Cuando se señaló esta cuestión a la atención del Programa, la respuesta fue que sólo se había creado un fondo porque era el mismo donante el que donaba ambos fondos y el sistema de información permitía dar información por actividad. Sin embargo, se asumió el compromiso de que en el futuro se establecerá un fondo separado para cada nuevo fondo fiduciario aprobado.

### Contribución de los Amigos del PMA

17. En aplicación de las políticas de recursos y financiación a largo plazo y del Artículo XIII.2 del Estatuto, "*cada donante proporcionará contribuciones en dinero suficientes para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo de sus propias contribuciones*". Tras el examen de una muestra razonable de operaciones, mis colaboradores determinaron que no ocurría así en el caso de las contribuciones de "Los amigos del PMA", una organización sin ánimo de lucro que canaliza, en los Estados Unidos, contribuciones de particulares y empresas al Programa.
18. Sin embargo, el Artículo XIII.4 del Reglamento General dispone que "*a los donantes que aporten contribuciones en efectivo, que no estén destinadas a ningún fin específico o bien destinadas a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI), al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) o a actividades conexas, no se les pedirá que proporcionen dinero en efectivo o servicios adicionales para sufragar por completo los costos operacionales o de apoyo relacionados con sus contribuciones, siempre que dichas contribuciones no supongan para el PMA la obligación de presentar informes adicionales*". El Programa confirmó que las contribuciones recibidas a través de los Amigos del PMA no comportaban esa obligación de presentar informes adicionales.
19. De hecho, los Amigos del PMA reciben contribuciones de dos fuentes distintas (de particulares y de empresas), y reservan una parte de las aportaciones para sufragar sus propios costos administrativos, entregando la suma restante al Programa. Según los



cálculos realizados por los Amigos del PMA, entre 1998 y 2000 dedujeron las siguientes sumas para hacer frente a sus gastos administrativos:

- en las contribuciones recibidas de particulares se dedujo el 10% y el 90% restante se entregó al Programa;
- en las contribuciones procedentes de empresas no se dedujo cantidad alguna y todos los fondos recibidos se entregaron al PMA, que, a su vez, dedujo el 7,8% en las contribuciones de ambas fuentes en concepto de costos de apoyo indirecto (CAI).

20. El 7 de febrero de 2001, ante la previsión de recibir un número creciente de contribuciones con los efectos consiguientes sobre los costos administrativos de los Amigos del PMA, la Directora Ejecutiva aprobó la siguiente modificación en el método de calcular y administrar las sumas retenidas por los Amigos del PMA para cubrir sus costos administrativos:

- Los Amigos del PMA retendrían el 7,8% de todas las contribuciones (tanto procedentes de particulares como de empresas) para cubrir sus costos administrativos y el Programa no efectuaría ninguna deducción adicional en concepto de CAI, de manera que a las contribuciones recibidas de fuentes privadas sólo se les cargaría una vez los costos administrativos generales.
- Para que pudieran disponer de un flujo de efectivo suficiente durante el año, los Amigos del PMA recibirían del Programa un adelanto de 100.000 dólares EE UU al comienzo del año. Al final del año, se calcularía la suma deducible por los Amigos del PMA para cubrir sus costos administrativos sobre la base de las contribuciones efectivas recibidas. Las diferencias resultantes se pagarían a los Amigos del PMA o se les deducirían.

21. Dado que esas disposiciones se aplicaron con efecto a partir del 1º de enero de 2000, se devolvieron a los Amigos del PMA las sumas correspondientes al 7,8% que había cargado el Programa en 2000 en concepto de CAI sobre las contribuciones recibidas de esa fuente (91.168 dólares EE UU). En 2001, los fondos obtenidos por los Amigos del PMA ascendieron a 1.689.875,96 dólares, por lo que la suma deducible para sufragar los costos administrativos era de 122.273,03 dólares y en 2002 se reintegró a los Amigos del PMA la cifra de 22.273,03 dólares. En cuanto a la contabilidad, los costos administrativos cargados a las contribuciones de los Amigos del PMA se contabilizaron inicialmente como ingresos ordinarios imputables a los CAI y se asentaron en la cuenta correspondiente del Libro Mayor, "Efectivo correspondiente a los costos de apoyo indirecto". Por otra parte, los 100.000 dólares que había adelantado el Programa para el año 2001 se contabilizaron inicialmente como una deducción de los ingresos, en lugar de como una contribución por recibir. Atendiendo a las recomendaciones de mis colaboradores, se hicieron ajustes para contabilizar ambas de forma más apropiada, como una deducción de las contribuciones recibidas de los Amigos del PMA y como un adelanto, respectivamente.

22. **Teniendo en cuenta que el PMA tiene el propósito de obtener más fondos del sector privado, recomiendo que se establezcan una política y unas directrices detalladas a ese respecto. Habida cuenta de que esta cuestión puede tener repercusiones sobre los CAI, como ha ocurrido en el caso de los "Amigos del PMA", se debería consultar a la Junta Ejecutiva antes de adoptar dicha política.** En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron informados de que ésa sería una de las cuestiones que se plantearían en relación con las políticas de recursos y financiación a largo plazo.



## Contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo para sufragar costos locales (CGCE)

23. Según lo dispuesto en el Artículo 4.7 del Reglamento Financiero, “Se prevé que los gobiernos de los países beneficiarios contribuirán a financiar una parte sustancial de los costos de las oficinas del PMA en los países, tanto en especie como en dinero. La cuantía de esta contribución será fijada de común acuerdo por el PMA y el gobierno interesado. Por recomendación del Director Ejecutivo, la Junta podrá eximir a determinados países de esta disposición”. En el Estado Financiero I se ha consignado la suma de 3 millones de dólares EE UU en la partida "Contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo" (CGCE). Aunque representa un aumento del 29% en comparación con la cuantía recibida en el bienio anterior (2,4 millones de dólares EE UU) sigue siendo inferior a la del bienio 1996-1997 (3,4 millones de dólares). Hay que señalar, sin embargo, que a finales de 1997 se cerraron 20 OP y que muchos de esos países han figurado tradicionalmente entre los mejores contribuyentes de CGCE.
24. El examen que efectuaron mis colaboradores sobre las CGCE indicó que no se habían adoptado muchas medidas para conseguir una gestión eficaz. De hecho, no se ha aplicado hasta la fecha ninguna de las siguientes recomendaciones que figuraban en mi informe anterior [párrafo 77]:
- *“que se ultime y aplique con prontitud el nuevo acuerdo básico con objeto de garantizar el pleno cumplimiento del Reglamento Financiero, mediante acuerdos pertinentes con los gobiernos beneficiarios o mediante la concesión de exenciones explícitas por la Junta Ejecutiva;*
  - *las contribuciones basadas en esas obligaciones legales deberán contabilizarse como contribuciones por cobrar”;*
  - *que se promulguen nuevos artículos en el Reglamento Financiero, e instrucciones para complementar el Artículo 4.7 de dicho Reglamento y dotar al Programa de criterios y normas de procedimiento inequívocos respecto de la aplicabilidad de las CGCE y los métodos de valoración utilizados para determinar las cantidades que deben reclamarse”.*
25. Según la información que figura en el segundo informe parcial al que se ha hecho referencia anteriormente, *“el proyecto de acuerdo básico [se encontraba] en sus últimas etapas de finalización”* en octubre de 2001 e incluso se entregó un ejemplar a mis colaboradores. Sin embargo, cuando plantearon de nuevo la cuestión después de haber realizado las misiones sobre el terreno en 2001, les dijeron que no se aplicaría hasta la segunda mitad de 2002. De hecho, el Programa inició en 1999 un largo proceso de actualización del acuerdo básico con los gobiernos hospedantes basándose, en particular, en los acuerdos de otras organizaciones de las Naciones Unidas. En el cuarto trimestre de 2001 se puso en marcha un proyecto piloto para experimentar el nuevo acuerdo básico en siete países, que se seleccionaron ya fuera porque el acuerdo en vigor era muy antiguo o porque no habían suscrito acuerdo alguno. En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron informados de que el nuevo acuerdo básico se ha negociado satisfactoriamente en dos países. En otros dos países las negociaciones aún no habían concluido y en los tres restantes todavía no se habían iniciado. La primera reacción de los países hospedantes no siempre era alentadora, pero el texto del acuerdo básico revisado es más propicio para mantener unas negociaciones constructivas y al mismo tiempo compromete a los gobiernos beneficiarios con el principio de contribuir a sufragar los costos locales del PMA.
26. Según el segundo informe parcial, las recomendaciones segunda y tercera deberían haberse abordado en un *“documento de gestión”* que se distribuiría *“antes del final de*



agosto de 2001". Con arreglo a la información que recibieron mis colaboradores, se preveía que el documento se presentaría a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de febrero de 2003. Tras su aprobación, se prepararía una directiva que daría una orientación general sobre las nuevas normas y procedimientos financieros, para indicar la forma de registrar las CGCE y para garantizar que se les diera el trato contable adecuado. Durante el año 2001, las solicitudes oficiales de pago se transmitieron a través de los despachos regionales, a los que se pidió que hicieran el seguimiento de las OP. Tal vez hubiera sido más eficaz adoptar un sistema más centralizado. En cuanto al seguimiento de los pagos, ha sido muy imperfecto. En la actualidad, el control de las sumas requeridas y los pagos correspondientes se efectúa en una hoja de cálculo en Excel al margen del sistema principal. Con la introducción del WINGS, se podría adoptar un sistema de control más riguroso y completo. Sin embargo, el PMA debería primero decidir contabilizar las CGCE como cuentas por cobrar, como se había recomendado.

27. Habida cuenta de los numerosos retrasos que se han producido (esta cuestión ha sido mencionada repetidamente en todos mis informes desde el primero que confeccioné sobre el bienio 1994-1995), debo instar al Programa a que cumpla estrictamente el nuevo plazo de febrero de 2003. Asimismo, mis colaboradores señalaron que las CGCE son una fuente de financiación, aunque secundaria, para el presupuesto AAP. Como el documento sobre las CGCE no se ultimaría al mismo tiempo que el relativo al examen de los CAI que debe estudiar la Junta Ejecutiva durante su tercer período de sesiones ordinario en octubre de 2002, mis colaboradores recomendaron que en este último documento se explicara al menos, de forma detallada, la situación actual de las CGCE con el fin de que la Junta dispusiera de toda la información al discutir la tasa aplicable en concepto de CAI. El PMA aceptó esta recomendación y se comprometió a informar a la Junta en octubre de 2002 sobre la forma en que se recaudan y registran las CGCE.

## ESTADO FINANCIERO I: INTERESES

28. En el Estado Financiero I se consigna la suma de 88,5 millones de dólares EE UU en la partida "Intereses", y se desglosa en una suma de 81,6 millones de dólares con destino al Fondo General y otra de 6,9 millones de dólares para los fondos fiduciarios. En comparación con el bienio anterior, se ha producido un aumento de 8,4 millones de dólares, es decir, del 10,5%. En mi informe anterior [párrafos 125 y 126], me referí al hecho de que se efectuaban deducciones antes de acreditar los ingresos por intereses a los fondos fiduciarios. Como el fundamento jurídico de esas deducciones es, a mi juicio, cuestionable, ante la inexistencia de disposiciones pertinentes en el Reglamento financiero y en la Reglamentación Financiera Detallada, recomendé que se reflejara esa práctica en el Reglamento Financiero si se decidía mantenerla.
29. De hecho, el PMA ha decidido suprimirla para el bienio 2000-2001, ya que el nuevo sistema de información permite calcular el tipo de interés y hacer asignaciones. Estoy de acuerdo con esa modificación, que se aplica también a las cuentas especiales. Sin embargo, no se formalizó mediante una nueva instrucción contable en sustitución de la anterior, que ha quedado obsoleta. Por otra parte, mis colaboradores observaron que los intereses ya no se calculaban, como estaba establecido anteriormente, sobre la base del tipo medio de interés percibido durante el período por las inversiones en dólares EE UU que notificaba la Tesorería de la FAO, sino que se calculaba directamente en el WINGS utilizando el tipo medio de interés percibido por todas las cuentas en efectivo. En vista de ello, **recomiendo que se dicte sin demora una nueva instrucción contable sobre el cálculo de los intereses.**





## ESTADO FINANCIERO I: AJUSTES POR CAMBIO DE MONEDA

30. En el Estado Financiero I se consignan unas pérdidas de 4,4 millones de dólares EE UU en la partida "Ajustes por cambio de moneda" para su consignación en el Fondo General. En cuanto a los bienios anteriores, en el bienio de 1998-1999 se registraron unos beneficios de 1,6 millones de dólares, en el de 1996-1997 una pérdida de 7,2 millones de dólares y en el de 1994-1985 unos beneficios de 1 millón de dólares. Las pérdidas registradas en el último bienio se deben principalmente al fortalecimiento del dólar de los Estados Unidos frente a 142 de las 181 monedas que se utilizaron durante todo el bienio. Según se explica en la Nota 2-D de los estados financieros, la consignación en el Fondo General se debió únicamente al hecho de que en el caso de los proyectos todos los ajustes por cambio de moneda se asentaron directamente en sus cuentas respectivas y no se consignaron por separado en la partida "Ajustes por cambio de moneda". La única excepción a esta norma contable se aplicó a los ajustes por cambio de moneda que hubo que realizar en el momento del pago entre la cantidad anotada y la suma que realmente se pagó. Ante la imposibilidad de identificar en ese momento los proyectos concretos de que se trataba, las diferencias por cambio de moneda, cuando las hubo, se cargaron al Fondo General.

## ESTADO FINANCIERO I: GASTOS

### Diferentes tipos de transacciones

31. Según se detalla en la Nota 2-E de los estados financieros, los gastos del bienio 2000-2001 consistieron en tres tipos de transacciones:
- desembolsos efectuados durante el bienio;
  - cuentas de proveedores pendientes de pago relacionadas con bienes y servicios recibidos durante el bienio; y
  - obligaciones pendientes respaldadas por compromisos jurídicos, tales como contratos u órdenes de compra.
32. Dado que los dos últimos tipos de transacciones no han originado todavía desembolsos, el pasivo correspondiente se consigna en la hoja de balance. Como se indica en la Nota 11 de los estados financieros, las cuentas de proveedores pendientes del pago figuran en la partida "Cuentas por pagar" y las obligaciones pendientes en la partida "Obligaciones pendientes". Esto representa una modificación de la práctica seguida en el bienio anterior, pues, como se indica en la Nota 12 de los estados financieros, en los sistemas anteriores las cuentas de proveedores pendientes de pago se consignaban conjuntamente con las obligaciones pendientes.

### Cambios en la clasificación de los gastos

33. Como se indica en la Nota 2-E de los estados financieros, los gastos se clasifican en las siguientes categorías principales de costos:
- Costos operacionales directos (COD), que comprenden el costo de los productos, el transporte marítimo y los costos conexos, el transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) y otros costos operacionales directos (OCOD).
  - Costos de apoyo directo, que agrupan los costos directamente relacionados con la prestación de apoyo a una operación y no existirían si se interrumpiera esa actividad.



Comprenden los gastos de personal, los gastos generales no correspondientes al personal, los viajes, los consultores, los gastos de oficina y otros servicios, el equipo y los vehículos, el alquiler de oficinas y otros costos de apoyo directo.

- Los CAI y los costos AAP son los relacionados con la dotación de personal y el funcionamiento de la Sede del PMA, los despachos y oficinas regionales, las OP y las oficinas de enlace que no pueden imputarse directamente a ninguna categoría de programas o actividad.
34. Algunos tipos de costos, que en los bienios anteriores se habían clasificado como CAD, han pasado a ser OCOD en el actual bienio y los gastos efectivos se han consignado utilizando estas nuevas categorías de costos. Los gastos correspondientes a todas las cuentas especiales y otras cuentas del Fondo General, que antes estaban clasificados como CAI, se han reclasificado y figuran ahora como CAD. Estas reclasificaciones se explican oportunamente en las notas 2-E y 7 de los estados financieros.

## **ESTADO FINANCIERO I: REASIGNACIÓN Y REINTEGRO DE LOS SALDOS DE LOS FONDOS NO UTILIZADOS**

35. En el Estado Financiero I se consignan las sumas de 102,2 y 4,2 millones de dólares EE UU en las partidas "Reasignación de los saldos de los fondos no utilizados" y "Reintegro de los saldos de los fondos no utilizados", respectivamente. En la Nota 15 de los estados financieros se explican de forma detallada la reasignación y el reintegro de los saldos de los fondos no utilizados. Las actividades de reasignación y reintegro que se llevaron a cabo durante el bienio 2000-2001 representaron la continuación de la actividad de saneamiento que se inició en el bienio anterior. Como ya señalaba en mi informe anterior [párrafos 59 y 60], esta labor tendrá repercusiones en el nivel de los saldos en efectivo y, en consecuencia, en los ingresos por intereses, que representan una fuente importante de financiación del Fondo General. Sin embargo, la disminución del saldo en efectivo ha sido escasa por las siguientes razones:
- Respecto de los 80 millones de dólares EE UU correspondientes a contribuciones anteriores a 1996 sin identificar que la Junta Ejecutiva acordó reasignar durante su tercer período de sesiones ordinario en 2000, se comprometieron créditos a finales de ese año pero la mayor parte de los desembolsos correspondientes a esas obligaciones se efectuaron en 2001.
  - De la suma total de 4,2 millones de dólares EE UU de los saldos de los fondos no utilizados que se reintegraron a los donantes, solamente 1,8 millones de dólares EE UU supusieron un desembolso en efectivo. Los 2,4 millones de dólares restantes no fueron desembolsados, sino reclasificados, a petición de los donantes, en la cuenta general de cada donante, en su fondo fiduciario.

## **ESTADO FINANCIERO II: EFECTIVO E INVERSIONES A CORTO PLAZO**

### **Comparación con bienios anteriores**

36. En el Estado Financiero II se consigna la suma de 819,6 millones de dólares EE UU en la partida "Efectivo e inversiones a corto plazo". Representa una pequeña disminución con respecto a la del bienio 1998-1999, que se cifra en 9,2 millones de dólares, o el 1,1%. Como se indica en la Nota 8 de los estados financieros, las inversiones a corto plazo, que



se administran externamente, representan la parte más importante (684 millones de dólares, o el 83,5%) y se observa un incremento del 5,4% en comparación con la situación al 31 de diciembre de 1999. Por lo demás, se ha registrado una reducción de 87,7 millones de dólares, el 58,1%, en las cuentas bancarias de la Sede, lo que constituye una indicación positiva. Por otro lado, el saldo de las cuentas bancarias de las oficinas exteriores aumentó en 43,7 millones de dólares, es decir, el 152,2%. Sin embargo, las cuentas correspondientes a los fondos monetizados representan las sumas más importantes de las cuentas de las oficinas exteriores (57,3 millones de dólares, o el 79,1%, frente a solamente 10,4 millones de dólares al 31 de diciembre de 1999).

37. Como se refleja en el Cuadro 2 que figura a continuación, la ligera disminución que se ha registrado en el bienio 2000-2001 ha supuesto la inversión de la tendencia a un aumento constante que se había iniciado el 31 de diciembre de 1993, y que era fruto principalmente de los aumentos netos de efectivo derivados de las actividades operacionales y de financiación. Hay que señalar que de no haber sido por el préstamo de 106 millones de dólares EE UU que realizó un contribuyente importante en diciembre de 2000, los activos en efectivo al 31 de diciembre de 2001 habrían sido inferiores al nivel existente el 31 de diciembre de 1997.



**CUADRO 2: VARIACIÓN DEL FLUJO DE EFECTIVO DURANTE EL PERÍODO 1994-2000**  
(en millones de dólares EE UU)

	2000-2001	1998-1999	1996-1997	1994-1995
Superávit (déficit) de los ingresos con respecto a los gastos	112,0	(35,8)	223,0	161,3
(Aumento)/disminución en otras cuentas por cobrar	(44,3)	(2,3)	(17,3)	11,8
(Aumento)/disminución de los fondos monetizados mantenidos en fideicomiso	46,9	9,1		
(Aumento)/disminución en las obligaciones pendientes	18,6	34,9	2,3	24,4
(Aumento)/disminución en las cuentas por pagar	42,4	51,6	1,8	(1,7)
(Aumento)/disminución en las consignaciones	(140,1)	38,3	(46,1)	(72,0)
(Aumento)/disminución en el fondo de prestaciones del personal	1,9	64,1		
Menos: ingresos en concepto de intereses	(88,5)	(80,1)	(73,8)	(54,3)
<b>Efectivo neto procedente de actividades operacionales</b>	<b>(51,2)</b>	<b>79,8</b>	<b>89,9</b>	<b>69,5</b>
(Aumento)/disminución en las inversiones	(66,1)	(19,3)	0,0	0,0
(Aumento)/disminución en los préstamos	106,0	(2,5)	0,0	(11,0)
Más ingresos en concepto de intereses	88,5	80,1	73,8	54,3
<b>Efectivo neto procedente de actividades de inversión y financiación</b>	<b>128,4</b>	<b>58,3</b>	<b>73,8</b>	<b>43,3</b>
Reasignación de los saldos de los fondos no utilizados	(102,2)	(48,2)		
Reintegro de los saldos de los fondos no utilizados	(4,2)	(2,3)		
Ahorros por la anulación de obligaciones del período anterior	4,3	4,4	1,0	4,7
Provisiones de fondos para el fondo del seguro médico después del cese en el servicio		(44,8)		
Contribuciones para la Cuenta de Respuesta Inmediata	15,6			
<b>Efectivo neto procedente de otras fuentes</b>	<b>(86,5)</b>	<b>(90,9)</b>	<b>1,0</b>	<b>4,7</b>
<b>Aumento/(disminución) netos de los depósitos en efectivo</b>	<b>(9,2)</b>	<b>47,2</b>	<b>164,7</b>	<b>117,5</b>
<b>Efectivo y depósitos a plazo al principio del ejercicio</b>	<b>828,8</b>	<b>781,6</b>	<b>616,9</b>	<b>499,4</b>
<b>Efectivo y depósitos a plazo al final del ejercicio</b>	<b>819,6</b>	<b>828,8</b>	<b>781,6</b>	<b>616,9</b>

## Bancarrota

38. Un banco de Europa oriental se declaró en bancarrota y su licencia fue revocada por un orden del 1º de marzo de 2001. En aplicación del principio contable de prudencia, mis colaboradores recomendaron —y el Programa aceptó— hacer una consignación que cubriera el 100% del saldo bancario (132.805,28 dólares EE UU).

## Conciliación bancaria

39. En mi informe sobre el bienio 1998-1999 [párrafos 120 a 122], recomendé que "se respeten estrictamente las normas relativas a la conciliación de los estados de cuenta bancarios". Aunque se introdujeron mejoras para el bienio 2000-2001, la conciliación



seguía sin realizarse con la puntualidad necesaria. Por lo que respecta a las cuentas de la Sede existentes al final de 2001, solamente tres cuentas se conciliaron dentro del mes siguiente a haberse recibido el estado de cuenta bancario, 14 dentro de los dos meses siguientes y 10 al cabo de tres meses. Estos retrasos no se redujeron en 2002. El 28 de mayo de 2002, la situación de la conciliación bancaria en el WINGS indicaba que el retraso en la conciliación de las cuentas bancarias era por término medio de 65 días, o más de dos meses. Mis colaboradores constataron también que seis de las siete cuentas de inversiones no se han conciliado desde el 31 de diciembre de 2001. Según lo dispuesto en el Manual de Finanzas, los estados bancarios se deben conciliar con los libros de caja al menos una vez al mes (es posible que la Dirección de Finanzas (FS) adopte la decisión de no efectuar la conciliación más que una vez por trimestre). **Recomiendo que se ponga el máximo empeño en reducir los retrasos que tienen lugar actualmente en el proceso de conciliación bancaria.** En el momento de redactar este informe, el PMA confiaba en reducir los retrasos, dado que se debían fundamentalmente al proceso de aprendizaje de la conciliación bancaria del WINGS.

40. En cuanto a las cuentas bancarias de las OP, de una muestra de 32 cuentas, cinco contaban con el documento de conciliación que debía cumplimentarse al final de año cuando mis colaboradores comenzaron el examen. Además, observaron que en siete de las cuentas existía una discrepancia entre el balance que constaba en el formulario del libro de caja (la conciliación efectuada por la oficina en el país) y el balance en el WINGS al 31 de diciembre de 2001. A petición de mis colaboradores se realizaron los ajustes necesarios en esas cuentas bancarias, explicándose posteriormente las diferencias existentes.

### Control de las cuentas bancarias de las oficinas sobre el terreno

41. Para todas las cuentas bancarias abiertas en nombre del PMA se buscó directamente en los diferentes establecimientos bancarios la confirmación externa del número, tipo y saldo. Sobre la base de una muestra representativa de las respuestas obtenidas (122, o el 45% de todas las cuentas bancarias de las OP), se efectuó una conciliación con la lista de cuentas sobre el terreno existente en la Subdirección de Apoyo a las Oficinas sobre el Terreno (FSF). Respecto de las 17 cuentas que no figuraban en la lista de FSF, se dieron las explicaciones siguientes:
- Cinco de las cuentas bancarias resultaron no ser del PMA cuando se pidió a los bancos que lo confirmaran. Las había abierto la asociación del personal del PMA y se habían considerado erróneamente como cuentas del Programa.
  - Una era, de hecho, una cuenta bancaria interna y otra había sido cerrada por el PMA pero el banco había comunicado que estaba todavía activa.
  - Tres cuentas no eran consideradas como cuentas bancarias por el PMA porque se utilizaban para la inversión de fondos monetizados.
  - Cuatro cuentas bancarias que se habían abierto para mantener pequeñas cantidades en efectivo no habían sido comunicadas a FSF, en contra de lo establecido en la Sección 573.2 de la Guía de contabilidad para las OP (COAG).
  - Tres cuentas de ahorro no habían sido autorizadas por FSF, en contra de lo establecido en la Sección 542.6 de la COAG.
42. En mi informe sobre el bienio 1998-1999 [párrafo 121] se anunciaba que se crearía una "base de datos para propiciar un control adecuado y el mantenimiento eficaz de los datos de las cuentas bancarias de las OP", que estaría operativa en junio de 2000. A la luz de los comentarios precedentes, es necesario mejorar la calidad de información de que se dispone



en la Sede. **Recomiendo que FSF coteje regularmente su lista de cuentas de las oficinas en los países con dichas oficinas. Recomiendo asimismo que se recuerde a las oficinas en los países las prescripciones que figuran en la COAG.**

### **Fondos monetizados mantenidos en fideicomiso**

43. Como se ha señalado anteriormente, las cuentas bancarias de los fondos monetizados se incluyen en la partida "Efectivo e inversiones a corto plazo" y su saldo asciende a 57,3 millones de dólares EE UU. Como esos fondos simplemente se confían al PMA, el pasivo correspondiente se consigna en la partida "Fondos monetizados mantenidos en fideicomiso". Como se señala en la Nota 8 de los estados financieros, se detectó una diferencia entre los activos (57.335.846 dólares) y el pasivo (57.319.202 dólares). Mis colaboradores examinaron los fondos monetizados en las cuatro OP en los que existían mayores diferencias entre el activo y el pasivo (más de 150.000 dólares). Constataron que, contraviniendo la circular del Director Ejecutivo emitida en 1995, esos fondos no habían sido comprobados con una periodicidad anual. En el caso de una oficina, no se habían realizado auditorías desde el 31 de diciembre de 1996. **Deseo formular las siguientes recomendaciones:**

- **Las discrepancias existentes deben ser investigadas hasta que se hayan resuelto por completo.**
- **La conciliación entre el activo y el pasivo debe efectuarse regularmente.**
- **Según lo prescrito en la circular del Director Ejecutivo, deben nombrarse auditores externos locales para que comprueben esos fondos con una periodicidad anual.**

## **ESTADO FINANCIERO II: CONTRIBUCIONES POR RECIBIR**

### **Comparación con el bienio anterior**

44. En la partida "Contribuciones por recibir" se consigna la suma de 1.644,9 millones de dólares EE UU, que se distribuye entre las diferentes categorías de programas y otros fondos. En comparación con el bienio 1998-1999, se ha registrado un aumento de 612 millones de dólares, es decir, un 59,3%. Como se detalla en la Nota 5 de los estados financieros, las contribuciones pendientes ascendían a 1.032,9 millones de dólares al 1º de enero de 2000, pero durante el bienio se confirmaron nuevas contribuciones por valor de 3.809,1 millones de dólares. Los ingresos totales durante el bienio ascendieron a 3.197,1 millones de dólares.

### **Provisión de fondos para las contribuciones por recibir**

45. En el período de cierre de 2000 se estableció en los sistemas anteriores una provisión de fondos por valor de 11,11 millones de dólares EE UU ante la posibilidad de no recuperar los gastos relacionados con los costos del transporte terrestre de un donante importante. El saldo de la cuenta se trasladó a la cuenta correspondiente del WINGS. Sin embargo, posteriormente se anuló la provisión porque las conversaciones con el donante hicieron pensar que las cantidades en juego se podrían recuperar. Mis colaboradores, tras agradecer la información, observaron que en aplicación del principio contable de prudencia era necesario reintroducir la provisión y retirarla cuando se hubieran recuperado las sumas en cuestión, según lo previsto. En efecto, se hizo nuevamente una provisión de fondos para el año 2000, que se incrementó en 4,2 millones de dólares EE UU para el año 2001, hasta



alcanzar 15,3 millones de dólares a la conclusión del bienio, como se indica en la Nota 5 de los estados financieros.

## ESTADO FINANCIERO II: OTRAS CUENTAS POR COBRAR Y CUENTAS POR PAGAR

### Otras cuentas por cobrar

46. Según se constata en el Estado Financiero II, las sumas correspondientes a la partida Otras cuentas por cobrar ascendían a 91,4 millones de dólares EE UU al 31 de diciembre de 2001, es decir, más del doble que en el bienio anterior. Como se indica en las notas 10 y 19 de los estados financieros, el incremento estuvo motivado principalmente por los siguientes factores:

- el establecimiento de un mecanismo de anticipo de los CAD por valor de 13,4 millones de dólares para registrar los adelantos a proyectos que no estuvieran totalmente financiados al concluir el bienio; y
- la reclasificación de los adelantos a los proveedores, en su mayoría transportistas, que antes se imputaban directamente a la partida de gastos, por valor de 21,1 millones de dólares.

### Cuentas por pagar

47. Al 31 de diciembre de 2001, las cuentas por pagar ascendían a 119,3 millones de dólares, frente a 76,9 millones en el bienio anterior. Ese aumento se debió en su mayor parte a los cambios introducidos en el bienio 2000-2001:

- Al igual que en el caso de otras cuentas por cobrar, el establecimiento del mecanismo de anticipo de los CAD hizo necesario incluir un nuevo tipo de cuentas por pagar en el Fondo General.
- Como ya se ha indicado, las cuentas de proveedores pendientes de pago, que anteriormente se incluían en las obligaciones pendientes, se consignan ahora en la partida de cuentas por pagar y su valor asciende a 25,5 millones de dólares.

### Número de cuentas

48. Después de haber examinado el plan de cuentas, mis colaboradores tomaron nota de que se habían abierto 89 cuentas del Libro Mayor en relación con la partida Otras cuentas por cobrar, aunque 16 de ellas (el 18%) no se habían utilizado y, por tanto, tenían un saldo cero al 31 de diciembre de 2001. En cuanto a las cuentas por pagar, se establecieron 170 cuentas, de las cuales no se habían utilizado 72 (el 42%). En el momento de redactar este informe se informó a mis colaboradores de que estaba previsto utilizar muchas de esas cuentas en el futuro. **Recomiendo que se lleve a cabo un examen para racionalizar el plan de cuentas.**

### Cuentas destinadas a sobrestadía y primas de celeridad

49. En mi informe anterior [párrafo 140] recomendé que se liquidaran las cantidades pendientes en concepto de sobrestadía y primas de celeridad, que en algunos casos se remontaban a más de cinco años atrás. No se ha avanzado mucho en este punto dado que en el momento de redactar este informe no había concluido todavía el análisis de las cuentas destinadas a sobrestadía y primas de celeridad. En consecuencia, **recomiendo que**



**las partidas aún pendientes se liquiden lo antes posible y que a partir de ese momento se lleve a cabo una conciliación mensual. Se recomienda asimismo que se emita sin tardanza la directiva sobre "políticas y procedimientos a relativos a la sobrestadía y las primas de celeridad".**

### Cuentas de seguros

50. En mi informe anterior [párrafos 141 a 143], señalé distintos aspectos que era necesario mejorar respecto de las cuentas de seguros. En vista de las numerosas cuestiones pendientes en relación con las recuperaciones de seguros pagaderas a donantes, en particular, consideré que la liquidación de todas las cuentas de seguros y la notificación a los donantes o a la Junta Ejecutiva era un asunto urgente y, por tanto, recomendé que se adoptaran "*medidas rápidas y eficaces*". Durante el bienio 2000-2001 se tomaron medidas, como resultado de las cuales:
- se identificó y liquidó una parte sustancial de la suma de 1,6 millones de dólares EE UU existente en cuentas transitorias, que correspondía a cantidades y recuperaciones sobre las que no se había dado información. En el momento de redactar este informe, sólo quedaban pendientes de liquidar 124.166,97 dólares.
  - Paulatinamente se identificaron las instrucciones de expedición de todas las reclamaciones pendientes y el 10 de mayo de 2000 la Subdirección de Contabilidad (FSA) pudo dar información a la Dirección de Recursos y Relaciones Exteriores (RE) sobre la suma de 9,9 millones de dólares EE UU, y el 31 de agosto de 2001 sobre la suma de 20,59 millones de dólares, indicando las cantidades de las recuperaciones que correspondían a cada donante. A su vez, RE informó a los donantes en cuestión y les preguntó en qué forma querían disponer de los fondos. Sin embargo, en el momento de redactar este informe no se había tomado una decisión sobre su destino, ya fuera el reembolso a los donantes, su reasignación o la transferencia a la CRI.
51. Tal como señaló OEDA, el saneamiento de todas las cuentas de seguros no se había completado, sin embargo, antes de que tuviera lugar la transferencia a los nuevos sistemas. En relación con las reclamaciones contra los transportistas, quedan todavía por liquidar transacciones crediticias sin identificar por valor de 2,3 millones de dólares EE UU correspondientes a reclamaciones concretas. Mis colaboradores constataron también que existían reclamaciones sin liquidar que se remontaban hasta 1994. Respecto de las sumas retenidas a los transportistas, existían asientos antiguos, de entre 1997 y 1999, que todavía no se han liquidado. Por otra parte, en el diseño original de los requisitos administrativos de los nuevos sistemas de información no se ha previsto la solución contable para las transacciones relacionadas con los seguros (registro detallado de las primas, reclamaciones, etc.). Fue necesario, por tanto, buscar una solución temporal para registrar en el WINGS las transacciones relacionadas con los seguros.
52. A mi juicio, las cuentas de seguros siguen suscitando preocupación. He observado con beneplácito que la Dirección FS aceptó en mayo de 2002 todas las recomendaciones de OEDA relativas a la necesidad de encontrar una solución contable que sea viable respecto de las cuentas de autoseguro en el entorno Windows y de aplicarla con la máxima urgencia, así como de conciliar inmediatamente todas las cuentas relacionadas con el autoseguro y de que el WINGS sea la fuente de información de las actividades de autoseguro. Sin embargo, mis colaboradores no constataron progresos importantes en la aplicación de estas recomendaciones en el momento en que llevaron a cabo su examen. Por ello, pidieron que se les facilitara un plan detallado de actuación en el que se estableciera, en particular, el calendario de la publicación de los procedimientos contables, la liquidación de todos los asuntos pendientes y la conciliación que era preciso efectuar. En el





momento de redactar este informe, se les comunicó que se estaba preparando una planificación detallada. **Recomiendo que, cuando se haya ultimado, este documento sea examinado por OEDA y que en adelante se examinen regularmente los progresos conseguidos.**

### Fondos de prestaciones del personal

53. En mi informe anterior [párrafo 149], recomendé que se evaluara y consignara el pasivo relativo al personal sobre el terreno que depende del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PMA se ocupó de este asunto en el curso del bienio y recibió una copia del informe de la valoración actuarial del PNUD al 31 de diciembre de 2001. Sin embargo, como dicho informe no contenía información sobre la valoración del pasivo de los organismos participantes, no fue posible reflejar el pasivo del PMA correspondiente al bienio 2000-2001. En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron informados de que se seguiría prestando atención a este asunto y que el PMA facilitaría al actuario del PNUD información sobre el personal en cuestión o pediría a su propio actuario que realizara la evaluación. **Reitero mi recomendación anterior de que se recabe información precisa sobre el pasivo acumulado correspondiente al personal local contratado por el PNUD para reflejarlo adecuadamente en los estados financieros de 2002-2003.**

## ESTADO FINANCIERO II: COSTOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO A LOS PROGRAMAS (AAP)

### Costos AAP y mecanismo de recuperación

54. Según se indica en la Nota 2-E de los estados financieros, los costos AAP o CAI son los relacionados con la dotación del personal y el funcionamiento de la Sede del PMA, las oficinas sobre el terreno y las oficinas de enlace *"que no pueden atribuirse directamente a ninguna categoría de programas o actividad"*. Con respecto al bienio 2000-2001, estos costos se especifican en el Estado Financiero I en la partida "Costos administrativos y de apoyo a los programas" y ascienden a 229,6 millones de dólares EE UU, frente a 247,9 millones de dólares en el bienio anterior. No obstante, como ya se ha mencionado y se detalla en la Nota 7 de los estados financieros, los gastos correspondientes a las cuentas especiales y otras cuentas del Fondo General, que anteriormente estaban clasificados como CAI, se reclasificaron como CAD en el bienio 2000-2001. Descontados esos gastos, los costos AAP del bienio 1998-1999 ascendieron a 230,9 millones de dólares.
55. En el marco de las políticas de recursos y financiación a largo plazo (RFLP) aprobadas en 1995, el principio de recuperación total de los costos establece que los costos AAP deben cubrirse mediante las CGCE y las tasas en concepto de CAI que se aplican a las contribuciones destinadas a los costos operacionales, según la tasa preestablecida y aprobada por la Junta Ejecutiva. En el marco de las políticas revisadas de RFLP se introdujo en enero de 2001 una tarifa única del 7,8%, de conformidad con la decisión que adoptó la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1999. Como se indica en el Estado Financiero I en la partida "Transferencia de contribuciones para costos de apoyo indirecto al Fondo General" y se detalla en la Nota 6 de los estados financieros, durante el bienio 2000-2001 se generó la suma de 188,5 millones de dólares EE UU, que se transfirió para financiar los costos AAP.
56. Como ya se ha indicado, las CGCE ascendieron a 3 millones de dólares EE UU. Además, según lo dispuesto en el Artículo 9.9 del Reglamento Financiero relativo a los



costos AAP, se anularon las obligaciones por liquidar al final del período de 12 meses posterior al término del bienio y el saldo resultante se consignó como ahorros en el Fondo General. Como se indica en la Nota 22 de los estados financieros, en el bienio 2000-2001, estos ahorros por las obligaciones de 1998-1999 ascendieron a 4,3 millones de dólares y figuran en el Estado Financiero I en la partida "Ahorros por la anulación de obligaciones del ejercicio anterior".

57. Los fondos generados por los ingresos en concepto de CAI, las CGCE y los ahorros por la anulación de obligaciones del ejercicio anterior (por un valor total de 195,8 millones de dólares EE UU) no permitieron cubrir los gastos AAP, que ascendieron a 229,6 millones de dólares. Sin embargo, tal como se especifica en los párrafos que siguen, ese déficit se debió principalmente a la utilización de políticas contables diferentes para registrar los ingresos y los gastos AAP.

### Diferentes políticas contables en relación con los ingresos y los gastos AAP

58. Existen dos sistemas contables principales para controlar los ingresos y los gastos de una organización: sistema de valores de caja y sistema de valores devengados. La diferencia básica entre ambos sistemas consiste en el momento en que se registran los ingresos y los gastos.

- En el sistema de valores de caja, los ingresos se contabilizan cuando se reciben efectivamente y los gastos cuando se pagan efectivamente.
- En el sistema de valores devengados, las transacciones se registran cuando se realizan con independencia de si se ha recibido o pagado efectivamente el dinero. Por lo tanto, los ingresos se contabilizan cuando se devengan, no cuando se reciben. De igual modo, los gastos se consignan cuando se establecen las obligaciones, no cuando se pagan.

59. Para facilitar la información financiera de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados debe utilizarse la contabilidad de valores devengados. Este sistema de contabilidad es también uno de los conceptos básicos de las normas internacionales de contabilidad (NIC) y de las normas de contabilidad de las Naciones Unidas (UNAS)<sup>3</sup>. En este sentido, la norma 4 señala que *"los supuestos de empresa activa, uniformidad y valores devengados son principios de contabilidad fundamentales que se describen a continuación en la medida en que se aplican en el sistema de las Naciones Unidas. [...] Valores devengados - La contabilidad de los ingresos sobre la base de los valores devengados en cada ejercicio financiero significa que los ingresos se registran cuando son pagaderos y no cuando efectivamente se reciben. La utilización de valores devengados en relación con los gastos en cada ejercicio económico significa que los costos se reconocen cuando surgen las obligaciones o se contrae un pasivo, y no cuando se efectúan los pagos."*

60. De conformidad con el concepto global de valores devengados, la norma 32 de las UNAS establece lo siguiente en relación con los ingresos correspondientes a las cuotas asignadas: *"Los ingresos correspondientes a las cuotas asignadas sobre la base de resoluciones legislativas representan una obligación jurídica de los contribuyentes de la organización a partir del momento en que son pagaderas. Por consiguiente, estos ingresos han de ser reconocidos en esa fecha. De acuerdo con su política la organización podrá hacer una provisión de fondos para los casos de demora en la recaudación de las cuotas atrasadas. La política referente a la provisión de fondos para hacer frente a las demoras*

<sup>3</sup> Véase Revisión V, de fecha 12 de septiembre de 2001.



*en la recaudación de las cuotas atrasadas deberá especificarse en las notas de los estados financieros."*

61. Sin embargo, habida cuenta de la naturaleza específica de algunos recursos, se pueden aplicar otros principios de contabilidad con carácter negativo. Tal es el caso, especialmente, de las contribuciones voluntarias, respecto de las cuales la norma 33 de las UNAS prescribe lo siguiente: *"Las contribuciones voluntarias prometidas formalmente representan un compromiso de buena fe por parte del contribuyente acerca del período y/o el programa a los que se refiere. En consecuencia, esos ingresos deben ser registrados en ese período. Sin embargo, en aras de una gestión financiera prudente, se podrá hacer una provisión de fondos cuando se considere dudosa la recaudación de esos ingresos. En determinados casos, cuando se considere que la cantidad prometida es imposible de recaudar, podrá ser necesario cancelarla. Se podrá optar también por reconocer los ingresos únicamente cuando se reciban los fondos."*
62. En cuanto a los gastos, el sistema de valores devengados es el procedimiento habitual. Según la norma 37 de las UNAS, *"los gastos de un ejercicio financiero son la suma de desembolsos y de obligaciones válidas sin liquidar contraídas con cargo a las consignaciones o asignaciones de créditos del ejercicio."* Las obligaciones se definen en la norma 38 como sigue: *"Las obligaciones son sumas correspondientes a los pedidos hechos, los contratos adjudicados, los servicios recibidos y otras transacciones que entrañan cargos imputables a los recursos del ejercicio financiero en curso y que deben pagarse durante ese ejercicio o en un ejercicio futuro"*.
63. En el caso del PMA, según se indica en la Nota 2-E de los estados financieros, *"todos los ingresos, salvo los correspondientes a los intereses, se contabilizan cuando se reciben. Los ingresos por intereses y todos los gastos se contabilizan en valores devengados"*. En consecuencia, los ingresos AAP se contabilizaron como valores de caja y los gastos AAP se registraron como valores devengados. Así pues, mientras que la suma de 229,6 millones de dólares EE UU correspondiente a los gastos AAP a que se ha hecho referencia anteriormente correspondía directamente al bienio 2000-2001, los 188,5 millones de dólares correspondientes a los ingresos en concepto de CAI y los 3 millones de dólares procedentes de las CGCE no representaban los ingresos reales del bienio 2000-2001. En el primer caso, según se indica en el "Examen preliminar de la tasa en concepto de costos de apoyo indirecto", que se sometió a la consideración de la Junta Ejecutiva durante su período de sesiones anual en 2002<sup>4</sup>, los ingresos reales en concepto de CAI del período 2000-2001 ascendieron a 201 millones de dólares. Por un lado, la suma de 32,5 millones de dólares correspondiente a los CAI del período anterior no se recibió hasta el bienio 2000-2001 y no se incluyó, por tanto, hasta ese ejercicio en aplicación del principio de contabilización como valores de caja. Por otro lado, la suma de 45 millones de dólares correspondiente a los ingresos en concepto de CAI del bienio 2000-2001 no se recibió hasta comienzos de 2002 y no fue incluida, en aplicación del mismo principio.
64. El hecho de que los asientos se efectúen en momentos distintos, que se debe a la aplicación de dos sistemas diferentes de contabilidad, determina que en los estados financieros de un bienio determinado no se pueda realizar una comparación exacta entre los ingresos CAI y los gastos AAP y ello impide enjuiciar directamente si es idónea la tasa aplicada a las contribuciones en concepto de CAI. La aplicación de un sistema uniforme de contabilidad de los ingresos y los gastos eliminaría esa dificultad. Naturalmente, el método preferido sería la contabilidad de valores devengados para los ingresos y los gastos, de conformidad con las normas mencionadas anteriormente. En este momento en que el PMA

<sup>4</sup> Véase el documento WFP/EB.A/2002/6-A/1.



dispone ya de sistemas adecuados de información, considero que podría consignar los ingresos como valores devengados sin mayores problemas. En tal caso, las contribuciones no se consignarían cuando se pagaran efectivamente, sino cuando se devengarán.

**Recomiendo que se contabilicen los ingresos y los gastos como valores devengados.** En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron informados de que el Programa estaba de acuerdo con esa recomendación. En el marco del examen del actual sistema contable de consignación de los ingresos, están examinando la forma de determinar el momento adecuado en que las contribuciones podrían ser consideradas como devengadas.

## Gastos AAP

65. En mi informe anterior [párrafos 105 a 111] observé que en las oficinas sobre el terreno la diferenciación entre los gastos correspondientes al presupuesto AAP y a los CAI no era clara ni estaba respaldada por un conjunto coherente de directrices. Cuando se creaban, la mayoría de las oficinas regionales se financiaban con cargo a los CAI y sólo más tarde recibían también consignaciones con cargo al presupuesto AAP. Una de las operaciones de urgencia más importante y prolongada no recibió nunca este tipo de consignaciones a pesar de que fue administrada desde su comienzo por una OP dotada de una plantilla completa de personal.
66. En el bienio 2000-2001 el personal y los gastos de funcionamiento de la mayoría de las oficinas regionales se financiaban con cargo al presupuesto AAP, aunque el polo regional de los Balcanes siguió financiándose únicamente con cargo a los CAD. Lo mismo cabe decir respecto del Despacho Regional para Europa Oriental cuando fue establecido el 16 de julio de 2001. En 2002 continuó la financiación con cargo a los CAD, con la excepción del puesto de Director Regional, que se financiaba mediante el presupuesto AAP. Mis colaboradores tomaron nota de que los restantes despachos regionales de reciente creación se financiaban con cargo al presupuesto AAP. Sin embargo, en el caso del despacho de Asia, además de los 30 miembros del personal aprobados en el presupuesto AAP, dos puestos de categoría profesional (un Asesor Regional de Programas y un Oficial de Enlace) se financiaban con cargo a los CAD relacionados con las operaciones en dos países asiáticos.
67. Se decidió también que en el bienio de 2000-2001 cada una de las OP recibiría, como mínimo, fondos del presupuesto AAP para financiar un funcionario internacional de categoría profesional, dos oficiales nacionales y tres puestos de la categoría de servicios generales, así como la suma de 55.000 dólares EE UU anuales para hacer frente a los gastos locales de funcionamiento. De hecho, la mayoría de las OP recibieron esa financiación mínima "1-2-3+ 55.000 dólares EE UU" de fondos AAP, con la destacada excepción de una oficina, que sólo recibía fondos con cargo a los CAD. El Programa admite que esa financiación mínima con fondos del presupuesto AAP es insuficiente, especialmente para las OP en las que no se desarrollan operaciones de urgencia y, por tanto, las consignaciones en concepto de CAD son limitadas. La consecuencia fue que algunas OP se vieron obligadas a imputar algunos de los gastos, como los relativos a los alquileres y los servicios públicos, a los CAD o los OCOD.
68. Pese a que se han conseguido mejoras, en mi opinión el Programa debería definir de forma más precisa y realista los gastos que corresponden al presupuesto AAP. Habida cuenta de que los costos AAP se financian principalmente mediante los ingresos que se obtienen de las contribuciones en concepto de CAI, la Junta Ejecutiva debería examinar la naturaleza y amplitud de los gastos AAP. **Recomiendo que se someta al examen de la Junta Ejecutiva un documento detallado sobre los gastos AAP lo antes posible o,**



**cuando menos, con la antelación necesaria a la preparación del presupuesto para el bienio 2004-2005.**

### **Tasa de recuperación**

69. Cuando aprobó la tasa del 7,8% en concepto de CAI, la Junta Ejecutiva decidió también que *“el principio de la tasa única estará sujeto a revisión a través del proceso normal de determinación del presupuesto y podrá suprimirse por decisión de la Junta Ejecutiva”*. En el momento de redactar este informe, la Junta no había podido revisar la tasa del 7,8%, que seguía en vigor para el bienio 2002-2003. No obstante, se le facilitó el documento preliminar mencionado y estaba previsto que examinara un documento más completo en su tercer período de sesiones ordinario en octubre de 2002. En el momento de redactar este informe, no se había ultimado el documento, pero mis colaboradores recibieron el 6 de junio de 2002 el esquema anotado del mismo.
70. Hay que decir, sin embargo, que como se indica en la Nota 2-E de los estados financieros, no siempre se aplicaba la tasa del 7,8%. En el caso de las contribuciones bilaterales y los fondos fiduciarios, se cargaban tasas variables que oscilaban entre el 3% y el 7,8% de los costos directos al recibir las contribuciones. En otros casos (como en el de los "Amigos del PMA", mencionado anteriormente), el Director Ejecutivo decidió no aplicar la tasa en concepto de CAI, en virtud del Artículo 4 f) del Reglamento General.
71. En mi opinión, para que la Junta Ejecutiva pueda revisar la tasa actual en concepto de CAI deberían facilitársele los siguientes datos, además de la información relativa a la naturaleza y cuantía de los gastos que se cargarán como costos AAP mencionados anteriormente:
- información detallada sobre el nivel y las clases de contribuciones que se recibirán en el futuro, respecto de las cuales se reduciría o eliminaría la tasa habitual del 7,8%; e
  - información adecuada de las restantes fuentes de financiación de los costos AAP, es decir, las CGCE y los ahorros por la anulación de obligaciones de períodos anteriores. Respecto de las primeras, ya se ha dicho que el PMA no podrá definir su política hasta 2003, aunque se ha comprometido a facilitar información a la Junta Ejecutiva en octubre de 2002. Respecto de los segundos, mis colaboradores opinan que con la implantación del WINGS, que permite calcular de manera más fiable las obligaciones pendientes al terminar el bienio, cabe esperar una disminución de la cuantía de las obligaciones pendientes anuladas.



# SEGUNDA PARTE: ASUNTOS DE GESTIÓN

## EXAMEN DE LA GESTIÓN DE LA TESORERÍA

### INFORMACIÓN DE ANTECEDENTES

72. Hasta enero de 1999, las operaciones de tesorería del PMA eran administradas por la FAO. En el memorando de entendimiento que se firmó el 10 de octubre de 1996 se concretaron el alcance y la naturaleza de los servicios de gestión de las cuentas bancarias y de las inversiones que proporcionaba la FAO. Sin embargo, se estableció también que el PMA debía diseñar su política de inversiones, que orientaría la colocación de los fondos del PMA por la FAO. El 1º de enero de 1997 se establecieron en la circular del Director Ejecutivo titulada "Política sobre gestión de inversiones" los principios por los que se regiría la administración de los fondos donados y/o confiados al PMA y el Director de FS elaboró las correspondientes directrices de procedimiento.
73. Aunque el principal objetivo de la política de gestión de inversiones del PMA era "*conservar el valor de los recursos, expresado en dólares*", pretendía también aumentar el rendimiento global de las inversiones ampliando el conjunto de instrumentos que utilizaba la FAO en ese momento. Se contempló inicialmente el establecimiento de dos comités (el Comité Asesor de Inversiones y el Grupo interno de examen de las inversiones) con miras a la formulación y aplicación de la estrategia sobre inversiones. Sin embargo, solamente se creó el segundo de ellos, pues el PMA decidió seguir utilizando los servicios del Comité Asesor sobre Inversiones de la FAO en lugar de crear su propio comité.
74. El Comité Asesor sobre Inversiones de la FAO examinó el 18 de mayo de 1998 la política de gestión de inversiones del PMA, junto con el informe escrito que había elaborado un consultor sobre las actividades de inversión de la FAO. El Comité respaldó todas las recomendaciones del consultor, que señalaban que el PMA debía:
- asumir la responsabilidad de sus activos a corto plazo (así como de todas las cuentas bancarias de la Sede que hasta ese momento administraba la FAO);
  - crear un Comité de Inversiones (CI) integrado por miembros externos;
  - designar una empresa de consultores para que asesorara al CI y al personal que tuviera a su cargo los activos en efectivo; y
  - realizar un examen con la finalidad de invertir los activos que no fueran necesarios a corto plazo en plazos más prolongados y dividir esos activos entre un máximo de cuatro administradores externos de inversiones. Entretanto, debían transferirse los activos a un fondo de inversiones mixto a corto plazo administrado por el depositario.
75. Con el fin de sustituir los servicios de tesorería de la FAO, que esa organización dejaría de prestar a partir del 1º de enero de 1999, la Directora Ejecutiva aprobó el 28 de octubre de 1998 el establecimiento de una Dependencia de Tesorería del PMA. Aprobó también la contratación de la misma empresa de consultores que prestaba servicios a la FAO para que brindara asesoramiento sobre las inversiones. El 30 de septiembre de 1999 se dictó una



nueva circular relativa a la "Política sobre gestión de inversiones". En el marco del objetivo general de "conservar el valor de los recursos, expresado en dólares" se establecieron del siguiente modo las principales consideraciones de la gestión de inversiones, en orden de prioridad: "i) la seguridad del principal, ii) la liquidez y iii) la tasa de rentabilidad".

### Objetivos, alcance y método de la auditoría

76. En el curso de la auditoría se examinaron todos los cambios que se han registrado desde que el PMA asumió las funciones de tesorería (que antes desempeñaba la FAO) el 1º de enero de 1999 hasta la fecha, con dos objetivos. El primero era determinar si el PMA administraba el efectivo de conformidad con las normas, reglamentos y políticas de la organización, y el segundo si lo hacía con la mejor relación costo-eficacia, estableciendo la correspondencia adecuada entre las entradas y salidas de efectivo, reduciendo al mínimo la necesidad de recurrir a empréstitos y obteniendo los máximos beneficios del excedente susceptible de ser invertido.
77. La auditoría se llevó a cabo según la Guía de auditoría 203 titulada "Gestión del efectivo en las organizaciones de las Naciones Unidas", que había adoptado el Grupo de auditores externos de las Naciones Unidas. Las observaciones se basan en el examen de los siguientes documentos:
- todas las circulares, directivas, procedimientos y actas de reuniones publicados que se han considerado pertinentes;
  - la correspondencia y los acuerdos suscritos con la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) sobre cuestiones de tesorería; y
  - todos los contratos celebrados y los informes elaborados que se han considerado pertinentes.

Las observaciones se basan también en otros documentos públicos sobre la gestión del efectivo y en la experiencia de otras organizaciones de las Naciones Unidas.

### Disposiciones institucionales

#### ⇒ Dependencia de Tesorería

Plantilla de personal aprobada y situación del personal

78. La plantilla de personal aprobada para la nueva Dependencia de Tesorería estaba integrada por dos puestos de categoría profesional (un P-5 -el Jefe de Tesorería- y un P-3 -el Oficial de Tesorería-) y cuatro puestos de la categoría de servicios generales (un auxiliar de contabilidad con el grado G-5 y tres empleados administrativos con el grado G-4). Todos los puestos se ocuparon en noviembre de 1999.
79. Durante el bienio 2000-2001, el número y el nivel de los puestos aprobados permaneció inalterable salvo por el hecho de que el puesto de Oficial de Tesorería se elevó a la categoría P-4. En la consignación AAP inicial para el bienio se incluyó también la suma de 91.000 dólares EE UU para cubrir los costos distintos del personal (especialmente las horas extraordinarias y los honorarios de los consultores). Posteriormente, se hicieron nuevas consignaciones AAP para la compra de un sistema electrónico de tesorería (270.000 dólares) y para los honorarios de los consultores relacionados con la contratación externa de los servicios de gestión de las inversiones. El 1º de marzo se contrató a un consultor con la finalidad principal de controlar el desempeño de los administradores de las



inversiones y el 1° de noviembre se contrató a otro consultor para un período de cinco meses.

80. En el bienio de 2002-2003 aumentó a siete el número de puestos aprobados, añadiéndose un nuevo puesto de G-5, y se habilitó la suma de 59.500 dólares EE UU para los gastos distintos del personal. El nuevo puesto de categoría G-5 fue ocupado el 7 de enero de 2002. El 19 de abril de 2002 se aprobó un nuevo puesto para el seguimiento de las inversiones, pero en el momento de redactar este informe no se había ocupado todavía. Dicho puesto no se financiará con cargo al presupuesto AAP sino mediante los ingresos procedentes de las inversiones.
81. Por lo que respecta al puesto de Jefe de Tesorería, mis colaboradores constataron que el titular permaneció en situación de licencia por enfermedad durante más de siete meses (del 18 de mayo de 2001 al 8 de enero de 2002) y que al reincorporarse fue transferido a otra dependencia de la FS. Durante su ausencia, el Oficial de Tesorería (con la categoría de P-3 y posteriormente de P-4) fue designado oficial en funciones y se contrató a un sustituto temporal del Oficial de Tesorería. La vacante del puesto de Jefe de Tesorería se publicó a comienzos de enero de 2002 y en el momento de redactar este informe el proceso de selección estaba en su fase final.
82. Considero oportuno hacer las siguientes observaciones acerca de la situación del personal:
  - La rotación del personal ha sido escasa, lo que es un aspecto positivo. También hay que señalar en el lado positivo el hecho de que recientemente se han abordado algunas de las necesidades de capacitación del personal con la participación de tres funcionarios en seminarios sobre tesorería. Además, la ausencia de actividades oficiales de capacitación hasta 2001 se compensó mediante la formación práctica y la preparación del personal en las prácticas idóneas de gestión de la tesorería.
  - Aunque el oficial en funciones demostró estar perfectamente capacitado para desempeñar el puesto de manera interina, la ausencia de un Jefe de Tesorería fue una dificultad adicional en un momento en que era necesario afrontar numerosos problemas acuciantes. El PMA asumió las funciones de tesorería que antes desempeñaba la FAO cuando se estaba implantando el WINGS. En consecuencia, las observaciones contenidas en los párrafos que siguen deben considerarse teniendo en cuenta la perspectiva global.

#### Recursos humanos adicionales para el manual de tesorería

83. Al margen de la dotación de puestos que ya se ha mencionado, se obtuvieron recursos humanos adicionales a través de un acuerdo de préstamo reembolsable que se concertó el 30 de diciembre de 1999 con una empresa privada. En virtud de dicho acuerdo, el prestamista debía poner a disposición del PMA los servicios de siete empleados durante un período de dos meses (enero y febrero de 2000) para que examinaran posibles instrumentos de gestión de la tesorería existentes en el mercado, comprobaran la idoneidad y seguridad de los equipos y programas informáticos de la Dependencia de Tesorería y elaboraran un manual de tesorería, todo ello con un costo total de 100.000 dólares EE UU (una suma fija de 80.000 dólares EE UU y 20.000 dólares EE UU en concepto de gastos operacionales). El PMA puso en práctica las recomendaciones de la empresa sobre la mejora de la seguridad de los sistemas y se basó en los resultados del examen para establecer una lista restringida de proveedores tras publicar una solicitud de propuesta (SDP) en 2001 con el fin de adoptar una solución integrada de tesorería (véase *infra*). Sin embargo, aunque estaba previsto que el manual de tesorería estuviera ultimado al final de febrero de 2000, no se había concluido todavía en el momento de redactar este informe.





84. Según la información que se facilitó a mis colaboradores, esa situación se explica por las siguientes razones:
- En primer lugar, la decisión de elaborar un manual de tesorería no se tomó cuando el PMA asumió las funciones de tesorería en enero de 1999, sino en noviembre de ese mismo año.
  - Posteriormente, el Programa tardó en reaccionar ante las deficiencias que se constataron en la primera versión del manual. Aunque con anterioridad se formularon observaciones verbales, no fue hasta el 3 de abril de 2000 (más de un mes después de concluido el plazo inicial) cuando se envió una carta a la empresa privada para expresar la disconformidad del PMA en relación con el texto de las tres primeras secciones de manual.
  - El borrador completo que se entregó finalmente a mediados de 2001 seguía sin estar a la altura de las expectativas del PMA. En consecuencia, ambas partes firmaron los días 28 de noviembre y 12 de diciembre de 2001 una modificación del acuerdo inicial en la que se hacía constar que el manual que se había elaborado presentaba una visión muy general de los procedimientos de tesorería del PMA, en tanto que el Programa deseaba una descripción más detallada de las operaciones cotidianas de tesorería. Para sufragar el costo de elaboración de esos procedimientos adicionales, la empresa se avino a renunciar al cobro de las restantes cantidades convenidas por valor de 25.000 dólares EE UU. A cambio, el Programa aceptó que la otra parte había completado la tarea asignada y pagó la suma pendiente de 16.700 dólares.
  - El 5 de diciembre de 2001 se suscribió un nuevo acuerdo de préstamo reembolsable con otra empresa para contratar los servicios de dos de sus empleados con el fin de que concluyeran el manual de tesorería. Por la realización de esa tarea el PMA acordó pagar a la empresa la suma de 20.025 dólares, más los gastos conexos, estimados en 4.100 dólares.
85. A causa de esas demoras, la Dependencia de Tesorería carecía todavía de un manual de operaciones más de tres años después de haber sido creada. Sin embargo, el Programa adujo que el hecho de que no se hubiera completado el manual de tesorería no había impedido adoptar de forma inmediata, ya en el año 2000, las mejores prácticas en la gestión del efectivo.

### ⇒ **Servicios de asesoramiento sobre inversiones**

86. Como ya se ha indicado anteriormente, la Directora Ejecutiva aprobó el 28 de octubre de 1998 que se contratara a la misma empresa de consultores con la que trabajaba la FAO para que brindara servicios de asesoría sobre inversiones. Sin embargo no se establecieron relaciones contractuales directas con la empresa, sino que se definieron mediante el acuerdo suscrito por la FAO y la empresa el 19 de febrero de 1999. Por la suma anual de 24.000 dólares EE UU se contrató a la empresa para un período de 12 meses contados partir del 1° de febrero de 1999 a fin de que prestara los siguientes servicios a la FAO y al PMA:
- acceso a datos financieros y sobre inversiones de sus bases de datos sobre investigación en materia financiera y de inversiones;
  - acceso a datos detallados, con inclusión de análisis y exposiciones sobre los mercados de capital; políticas, estados financieros y resultados de instituciones e inversores comparables; administradores, asociaciones e inversiones especiales de todo tipo;



- una diversidad de informes de investigación y documentos de trabajo escritos sobre cuestiones financieras y de inversión; y
  - un máximo de 36 horas de consultores que se destinarían a consultas y preguntas varias, informes breves sobre la asignación de activos y asistencia a reuniones trimestrales en Roma.
87. Ambas organizaciones acordaron compartir los costos, lo que así se hizo durante tres períodos consecutivos. Sin embargo, por considerar que necesitaba una mayor labor de asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con las inversiones, el PMA concertó el 25 de febrero de 2002 un acuerdo por separado con la empresa, que por una tarifa anual de 24.000 dólares EE UU se comprometía a prestar los siguientes servicios:
- acceso a las bases de datos de la empresa sobre mercados de capital, administradores de inversiones y asociaciones y resultados de organizaciones homólogas; estudios trimestrales y anuales acerca de datos financieros y sobre inversiones y diversos informes de investigación y documentos de trabajo sobre cuestiones financieras y de inversión; y
  - cuatro días y medio de consultoría para consultas y preguntas varias, informes breves sobre cuestiones que pudieran plantearse en relación con los administradores y aspectos relacionados con la asignación de activos, así como asistencia a una reunión anual con el PMA.

Además, se acordó que a petición del PMA se prestarían servicios adicionales de consultoría por los que se cobrarían los honorarios establecidos y que se facilitarían y facturarían trimestralmente informes de control del resultado de las inversiones.

## ⇒ **Comité de inversiones del PMA**

### Composición

88. Cuando se constituyó inicialmente en virtud de la circular del Director Ejecutivo de fecha 30 de septiembre de 1999, el CI del PMA estaba integrado por los siguientes miembros:
- el Director Ejecutivo Adjunto, en calidad de Presidente del Comité;
  - tres altos funcionarios del PMA que debían ejercer sus funciones a título personal;
  - dos miembros externos designados por la Directora Ejecutiva; y
  - una serie de miembros de oficio entre los que figurarían el Director de FS, un observador de OEDA, el Jefe de Tesorería, que desempeñaría el cargo de Secretario del Comité, y otros miembros que decidiera incorporar el Presidente en el CI cuando lo considerara necesario.
89. Pasó un año hasta que se nombró el primer miembro externo (el Tesorero del FIDA, el 29 de septiembre de 2000) y casi dos años hasta que se designó el segundo (un representante de la empresa de consultores, el 6 de junio de 2001). Hay que señalar, sin embargo, que el Tesorero del FIDA, o su adjunto, asistió siempre a las reuniones del CI antes de ser nombrado oficialmente.
90. La circular del Director Ejecutivo de fecha 1º de agosto de 2001 modificó en los términos siguientes la composición del CI:



- Habría cinco miembros permanentes: tres de ellos ejercerían sus funciones a título personal y a ellos se sumarían el Director Ejecutivo Adjunto en calidad de Presidente y el Subdirector Ejecutivo de Administración en calidad de Vicepresidente.
- Se nombraron dos miembros suplentes para participar en calidad de miembros en ausencia de alguno de los miembros permanentes que ocupaban su puesto a título personal.
- Los miembros de oficio se redujeron a tres: el Director de FS, un representante de OEDA y el Jefe de Tesorería, que sería el Secretario.

Posteriormente, se publicaron dos nuevas circulares del Director Ejecutivo de fecha 4 de septiembre de 2001 y 21 de mayo de 2002, respectivamente, para sustituir a los miembros que habían abandonado el Programa o habían sido transferidos a otro puesto.

91. Aunque reconozco que el PMA procuró designar miembros que tuvieran interés y conocimientos en el campo de las inversiones, **recomiendo que el Comité de Inversiones incluya un mayor número de miembros con experiencia profesional y práctica en materia de tesorería.** Aun considerando que en su composición actual el CI ha respondido a las necesidades del Programa, el PMA convino en estudiar la cuestión. En el momento de redactar este informe ya había iniciado conversaciones con la FAO sobre la posibilidad de que su Tesorero participara en el Comité del PMA, y viceversa. Además, el CI invita ahora a todos sus miembros, incluidos los suplentes, a asistir a sus reuniones con el fin de que amplíen sus conocimientos sobre las cuestiones relacionadas con las inversiones.
92. En virtud del artículo 8.04 de los acuerdos de servicios de gestión de inversiones concluidos el 2 de febrero de 2000 un representante de cada uno de los administradores de inversiones deberá estar disponible para asistir a las reuniones del Comité de Inversiones del PMA una vez al año cuando menos. De hecho, a ninguno de los administradores se les pidió que asistieran a una reunión en 2000 y sólo dos asistieron en 2001. Sin embargo, también se celebraron reuniones informales entre los administradores de inversiones y algunos miembros del CI. A partir de 2002 el PMA decidió invitar a los administradores de inversiones a que presentaran individualmente su estrategia, resultados y perspectivas económicas respecto de las inversiones. En el momento de redactar este informe, un administrador había asistido a la primera reunión trimestral del CI (celebrada el 18 de febrero de 2002) y otro a la segunda.

#### Frecuencia de las reuniones

93. La circular del Director Ejecutivo de fecha 30 de septiembre de 1999 disponía que el CI debía reunirse *"cada trimestre, o según se considere oportuno"*. Como se refleja en el Cuadro 3 que figura a continuación, esa norma no fue respetada en 2000, dado que el Comité sólo se reunió formalmente en una ocasión durante el primer y tercer trimestres. Sin embargo, en 2001 y en los meses transcurridos de 2002, el CI se ha reunido al menos en una ocasión en cada trimestre.



**CUADRO 3: FRECUENCIA DE LAS REUNIONES DEL CI**

	1999	2000	2001	2002
Primer trimestre	No se celebró	30 marzo (nº 2)	25-29 de enero (informal) 2 de febrero (nº 4) 7 de marzo (nº 5)	21 de febrero y 11 de marzo (nº 10)
Segundo trimestre	No se celebró		22 de junio (nº 6)	19 de abril (nº 11)
Tercer trimestre	No se celebró	10 de agosto (informal) 30 octubre (nº 3)	25 de julio (nº 7) 2 de agosto (nº 8)	30 de julio (nº 2)
Cuarto trimestre	5-6 de octubre (nº 1)		8 y 19 de noviembre (nº 9)	

### Funciones del Comité

94. Con arreglo a la circular del Director Ejecutivo mencionada anteriormente, las principales funciones del CI eran formular "*recomendaciones a la Directora Ejecutiva para que las apruebe sobre los asuntos siguientes:*

- i) *Orientaciones y políticas de gestión de inversiones [...]*
- ii) *La estrategia general de inversiones por lo que se refiere a la diversificación según el tipo de inversión y la divisa adecuada para la liquidez interna y las condiciones de mercado.*
- iii) *Selección y rescisión de nombramientos de gestores externos, un depositario general, miembros externos del CI y otros asesores."*

Al CI se le encomendaron además otras funciones como las de "*examinar el rendimiento y la composición de la cartera, supervisar la actuación de los gestores externos a fin de garantizar el cumplimiento de las orientaciones sobre inversiones*" y examinar otras funciones relacionadas con la gestión del efectivo como la exposición en divisas y las transacciones en moneda extranjera, las relaciones bancarias y los sistemas bancarios electrónicos. Del examen del programa y las actas del CI se desprende que a partir de 2001 no sólo aumentó la frecuencia de las reuniones del CI, sino también su calidad, y en ellas se examinaban todas las cuestiones que se han indicado más arriba además de las relacionadas con la inversión.

### Reglamento

95. La circular del Director Ejecutivo mencionada anteriormente disponía que el CI "*establecerá su propio reglamento*". No fue, sin embargo, hasta la reunión celebrada el 10 de agosto de 2000 cuando el representante de OEDA recordó al CI que aún no había establecido su reglamento. Finalmente, éste se aprobó en la sexta reunión del CI, que tuvo lugar el 22 de junio de 2001, es decir, cuando ya había transcurrido más de un año y medio desde su primera reunión. El artículo IV del reglamento dispone que, en la medida de lo posible, el Comité planificará sus trabajos con una periodicidad anual. En los años 2000 y 2001 no se prepararon planes anuales de trabajo y, en cuanto a 2002, en la 10ª reunión del Comité, celebrada el 11 de marzo de 2002, se presentó un proyecto de plan de trabajo y el plan definitivo fue aprobado en la 11ª reunión, el día 19 de abril de 2002. **A fin de que el Comité sea un instrumento más valioso, recomiendo que se haga un esfuerzo para que**



**se apruebe el plan de trabajo anual del Comité de Inversiones antes del comienzo del año.**

96. El artículo IV del reglamento dispone también que deberá distribuirse un programa provisional de cada reunión, que se elaborará teniendo en cuenta el plan de trabajo anual, a todos los miembros del Comité con una antelación de una semana, al menos, a la celebración de la reunión. Asimismo, deberá entregarse la documentación relacionada con los temas del programa provisional a los miembros, generalmente una semana antes del comienzo de la reunión. Como se observa en el Cuadro 4, a continuación, no siempre se ha respetado esta norma. En cinco ocasiones (en el caso de tres reuniones ordinarias y dos reuniones extraordinarias), los miembros tuvieron menos de tres días para familiarizarse con los temas que se iban a examinar. **Recomiendo que se preparen más adecuadamente las reuniones del Comité de Inversiones, de manera que el programa provisional y la documentación sean distribuidos con la debida puntualidad.**

**CUADRO 4: DISTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA Y LA DOCUMENTACIÓN DE LAS REUNIONES DEL CI**

Reunión del CI nº	Fecha de la reunión	Fecha de distribución del programa y de la documentación	Antelación
1	5-6 de octubre de 1999 — O	27 de septiembre de 1999	9 días
2	30 de marzo de 2000 — O	27 de marzo de 2000	3 días
3	30 de octubre de 2000 — O	27 de octubre de 2000	3 días
4	2 de febrero de 2001 — O	22 de enero de 2001	11 días
5	7 de marzo de 2001 — E	5 de marzo de 2001	2 días
6	22 de junio de 2001 — O	19 de junio de 2001	3 días
7	25 de julio de 2001 — E	23 de julio de 2001	2 días
8	2 de agosto de 2001 — O	1º de agosto de 2001	1 día
9	8 de noviembre de 2001 — O	31 de octubre de 2001	8 días
10	8 de febrero de 2002 — O (fecha inicial)	7 de febrero de 2002	1 día
	21 de febrero de 2002 — O	19 de febrero de 2002	2 días
	11 de marzo de 2002 — O	8 de marzo de 2002	3 días
11	19 de abril de 2002 — O	15 de abril de 2002	4 días
12	30 de julio de 2002 — O	19 de julio de 2002	11 días

O: reunión ordinaria — E: reunión extraordinaria

97. Con arreglo al artículo VII del reglamento, las actas de las reuniones deben distribuirse a los miembros y a los miembros de oficio dentro de los cinco días laborables siguientes a la celebración de la reunión. Habida cuenta de que no se facilitó a mis colaboradores prácticamente ninguna de las notas de envío de las actas de 2000 y 2001, no pudieron determinar si se había cumplido lo dispuesto en ese artículo. En consecuencia, recomendaron que se mantengan en los registros de la Dependencia de Tesorería todas las notas de envío, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 de la circular del Director Ejecutivo, que señala que *"el Jefe de Tesorería, quien actuará como Secretario del CI, preparará las presentaciones y mantendrá los registros de todas las decisiones y actividades"*. Por lo que respecta al año 2002, las actas se hicieron públicas en los siguientes plazos: el 8 de marzo las correspondientes a la reunión celebrada el 21 de febrero, el 15 de abril las de la reunión del 11 de marzo y el 26 de abril las de la reunión



que tuvo lugar el 19 de abril. Mis colaboradores observaron una mejora progresiva en la redacción de las actas, al incluirse, en particular, un breve resumen de las decisiones y una lista de las medidas de seguimiento. **Recomiendo que se publiquen sin dilaciones las actas de las reuniones del Comité de Inversiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo del reglamento mencionado anteriormente.**

#### Informe anual del Comité de Inversiones

98. La circular del Director Ejecutivo dispone que el CI deberá "*preparar un informe anual para el Director Ejecutivo*". Dado que el CI no celebró su primera reunión hasta septiembre de 1999, el primer informe "anual" abarcaba el período comprendido entre septiembre de 1999 y diciembre de 2000. El informe fue objeto de un primer examen en el CI durante su reunión del 7 de marzo de 2001 y posteriormente fue remitido a la Directora Ejecutiva el 26 de julio de 2001. Anteriormente, se presentó una versión abreviada del informe titulada "Informe sobre la gestión del efectivo" a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2001 atendiendo a la petición realizada en ese sentido en el tercer período de sesiones ordinario de 2000<sup>5</sup>. **Habida cuenta de que la circular del Director Ejecutivo no contiene disposición alguna sobre la fecha de presentación del informe anual del Comité de Inversiones ni sobre su contenido, recomiendo que se incluyan esos extremos.** En mi opinión, el informe anual debería presentarse a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al que se refiere y debería centrarse en las actividades del CI. Sin embargo, mis colaboradores fueron informados de que la fecha de presentación del informe sería el 15 de abril, a fin de que hubiera tenido lugar el cierre de las cuentas. En el momento de redactar este informe no se había presentado todavía el informe anual correspondiente a 2001. Estaba previsto que el CI lo examinara en la reunión del 30 de julio.

#### ⇒ **Comité Asesor de la FAO sobre Inversiones**

99. Como se ha señalado anteriormente, el PMA decidió en 1997 seguir utilizando los servicios del Comité Asesor de la FAO sobre Inversiones en lugar de establecer su propio Comité Asesor. La decisión fue confirmada el 30 de septiembre de 1999 en la circular del Director Ejecutivo que dispone que "*como ya existe un marco adecuado*", el PMA recurrirá al asesoramiento del Comité Asesor de la FAO sobre Inversiones. En mi opinión cabe poner en tela de juicio que ése sea un marco adecuado. Como indiqué en mi informe sobre la FAO correspondiente a 1998-1999 [párrafos 65 a 67], el Comité Asesor de la FAO sobre Inversiones, que debía reunirse dos veces al año, sólo se ha reunido en una ocasión en los últimos años. Por otra parte, los miembros del Comité no tenían la posibilidad de controlar la aplicación de sus recomendaciones puesto que las actas de sus reuniones se les hacían llegar generalmente meses después de que se hubieran celebrado. Además, los miembros externos del Comité no recibían información adicional en el intervalo entre las reuniones anuales. Recomendé en esa ocasión que se considerara la posibilidad de reforzar la función del Comité revisando su mandato y su composición, de manera que estuviera integrado únicamente por miembros externos, y haciendo públicas las actas puntualmente.
100. Como se indica en el "Informe sobre la aplicación de las recomendaciones del auditor externo" que fue examinado por el Comité de Finanzas durante su 97º período de sesiones en septiembre de 2001<sup>6</sup>, posteriormente se adoptaron las siguientes medidas:

<sup>5</sup> Véase el documento WFP/EB.A/2001/5-E/1.

<sup>6</sup> Véase el documento FC97/12.



- Se revisó el mandato del Comité Asesor de la FAO sobre Inversiones y se sometió a la aprobación del Director General de la FAO.
  - La composición del Comité quedó limitada a los siguientes miembros externos designados por el Director General: tres representantes del Banco de Pagos Internacionales, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, uno por cada organismo, además del consultor de la FAO.
101. Aunque tomé nota de esas mejoras, seguía preocupándome el hecho de que en el mandato revisado no se hubiera aumentado la frecuencia de las reuniones. De hecho, el Comité Asesor sobre Inversiones sólo debía reunirse una vez al año para examinar el informe anual sobre las inversiones y formular recomendaciones al Director General. En la 28ª reunión, celebrada el 24 de mayo de 2002, se examinó la posibilidad de celebrar una reunión adicional, pero los miembros externos del Comité señalaron la dificultad de acudir a Roma más de una vez al año y se decidió que la posibilidad de mantener otra reunión se examinaría caso por caso y se organizaría mediante conferencia telefónica o videoconferencia.
102. En cuanto a la pronta distribución de las actas de las reuniones, las correspondientes a la 27ª reunión del Comité, que tuvo lugar el 25 de mayo de 2001, se distribuyeron entre sus miembros en junio de 2001. No obstante, mis colaboradores observaron que las actas de la 28ª reunión, celebrada el 24 de mayo de 2002, no se sometieron a la aprobación del Director General hasta el 25 de junio de 2002 y fueron aprobadas el 10 de julio. Hay que decir, sin embargo, que el PMA distribuyó el proyecto de informe sobre los temas del programa a los miembros del Comité el 3 de junio de 2002. De hecho, ambas organizaciones prepararon sus respectivos temas del programa y presidieron las reuniones cuando se discutieron los temas que habían señalado. Las actas que preparó cada organización fueron posteriormente refundidas en un único documento para su distribución a los miembros del Comité Asesor sobre Inversiones. A la luz de cuanto acaba de decirse, recomendé a la FAO [párrafo 213 de mi informe sobre el bienio 2000-2001] que el Comité se reuniera dos veces al año por teleconferencia y que se promoviera la celebración de consultas informales en el intervalo entre las dos reuniones. Deberían prepararse actas en todos los casos, incluso de las consultas informales, y distribuirse con puntualidad, como se ha recomendado anteriormente.

### Previsiones sobre el efectivo

103. Hacer previsiones sobre el efectivo debería ser una de las tareas importantes de la Dependencia de Tesorería, pues permite hacer una gestión óptima de los saldos bancarios y limita el riesgo de falta de liquidez al asegurar la disponibilidad de fondos para hacer frente a las necesidades operacionales. Además, esa labor guarda una estrecha relación con las inversiones, ya que solamente una previsión exacta del efectivo permite conocer qué *"haberés que no sean indispensables inmediatamente podrán ser invertidos"*, según se indica en el Artículo 11.2 del Reglamento Financiero. Sin embargo, al no contar con un instrumento que permita elaborar informes sobre el efectivo de forma automática, las funciones de gestión del efectivo se basaban todavía en el acopio manual de un gran número de datos internos y externos. Hay que señalar que se utilizaban cuatro sistemas bancarios electrónicos distintos para transmitir los pagos y recibir diariamente los saldos y transacciones bancarios. Se utilizaba también un sistema electrónico de información sobre las inversiones con que contaba el depositario para controlar los movimientos de la cartera y la información sobre los ingresos.
104. El acopio manual de datos de fuentes distintas no sólo llevaba mucho tiempo sino que impedía hacer previsiones ajustadas. La comparación que hicieron mis colaboradores entre



las entradas y desembolsos de efectivo previstos y reales en el período comprendido entre enero y octubre de 2000 reveló que había habido unas diferencias de +/- 25%. Aunque la variación era menor que en el bienio anterior, se trataba todavía de un aspecto que era necesario mejorar. Mis colaboradores constataron que el WINGS permitía elaborar informes de las previsiones de efectivo en distintas monedas, pero no se utilizó esa funcionalidad al existir otras cuestiones más acuciantes.

105. Por otra parte, por considerarse que el WINGS no disponía de las funcionalidades necesarias para facilitar todas las actividades de tesorería, el 25 de octubre de 2001 se envió a siete empresas una solicitud de propuesta (SDP) para que proporcionaran una solución integrada de tesorería. Antes de que expirara el plazo establecido, el 27 de noviembre de 2001, se recibieron tres ofertas válidas. Sin embargo, después de examinar las propuestas, el PMA decidió aprovechar plenamente las funcionalidades ya existentes en el WINGS y aplazar la decisión sobre la nueva solución integrada hasta que se hubiera analizado la diferencia entre lo que se pedía en la SDP y la capacidad de los diferentes módulos de tesorería del SAP.

## Disposiciones bancarias

### ⇒ Disposiciones bancarias relativas a la Sede

106. A la conclusión del bienio 1998-1999 existían 26 cuentas bancarias abiertas de la Sede en nueve bancos distintos. La única modificación reseñable ocurrida en el bienio 2000-2001 es la apertura de seis cuentas por el depositario para los administradores externos de inversiones. Sin embargo, ante la entrada en vigor del euro el 1º de enero de 2002 se cerraron tres cuentas bancarias denominadas en monedas europeas al final de 2001, de manera que el número total de cuentas bancarias quedó reducido a 23. En el momento de redactar este informe se había procedido a examinar la estructura y disposiciones bancarias del Programa. Dicho examen no se refería únicamente a la Sede, sino que también tenía el objetivo de formular las disposiciones bancarias más eficaces en cuanto al costo y más eficientes para las oficinas sobre el terreno.
107. Una vez se decidiera esa estrategia, todos los servicios bancarios deberían obtenerse mediante licitación. De conformidad con el Artículo 112.17 de la Reglamentación Financiera Detallada, el proceso supone enviar pliegos de condiciones (ya sea invitaciones a licitar o solicitudes de propuestas u ofertas de precios) a tres instituciones financieras acreditadas. Anteriormente, cuando administraba las cuentas de la Sede del PMA, la FAO no organizaba concursos públicos para la prestación de los servicios bancarios. El único proceso competitivo que se desarrolló en ese período fue el que organizó directamente el PMA para la provisión de servicios de gestión del efectivo (cuentas comunes, transacciones en divisas e ingresos y desembolsos) en febrero de 1998.
108. Desde que el PMA asumió las funciones de tesorería el 1º de enero de 1999, se llevó a cabo un concurso público para la provisión de servicios bancarios a la organización. El 13 de junio de 2000 se publicó una SDP con el fin de sustituir al banco con el que trabajaba el Programa para la recepción de las contribuciones del donante más importante y para efectuar los pagos directos a los transportistas por los envíos. De los seis bancos a los que se invitó a presentar ofertas, cinco enviaron propuestas válidas, de las que finalmente se seleccionó una.
109. Para seleccionar un banco para el servicio del pago de las nóminas, se organizó una solicitud de oferta de precios (SDOP) en lugar de una licitación mediante una SDP. El 27 de septiembre de 2001, el Director de Servicios de Gestión (MS) decidió prescindir de ese requisito argumentando que el calendario de aplicación del sistema de nómina y el





tiempo necesario para reconfigurar el WINGS con el fin de adecuarlo al sistema de pago exigía actuar con celeridad. Además, el tiempo necesario para presentar una solicitud de propuesta formal era mayor que el que restaba hasta la fecha de aplicación del sistema de nómina.

110. En el memorando de decisión que aprobó el Director de MS se indicaba también que las disposiciones bancarias se examinarían al cabo de un año y que según el resultado de ese examen se recurriría a una solicitud de propuesta para contratar los servicios de gestión del efectivo que abarcara todos los servicios bancarios pertinentes, tales como el pago de las nóminas y los proveedores, la consolidación del efectivo y las divisas, tanto en las OP como en los despachos regionales y en la Sede. **Recomiendo que, en función del resultado del examen de las disposiciones bancarias, se publique una solicitud de propuesta para los servicios de gestión del efectivo, de conformidad con el Artículo 112.17 de la Reglamentación Financiera Detallada.**

#### ⇒ *Disposiciones bancarias relativas a las oficinas sobre el terreno*

111. Por lo que respecta a las oficinas sobre el terreno, en diciembre de 2001 existían 248 cuentas bancarias, de las cuales 64 eran cuentas de monetización. El Programa administraba varias cuentas de concentración de efectivo en forma de cuentas de saldo cero, aunque solamente en tres OP y en tres bancos distintos, lo que limitaba aún más la concentración del efectivo. A mi juicio es de lamentar que las cuentas de saldo cero hayan tenido una utilización tan limitada. El juicio positivo que mereció este sistema, que se inició de forma experimental en febrero de 1997 en cuatro OP, y las ventajas que supone en cuanto a la concentración del efectivo deberían haber generalizado su utilización. En el momento de redactar este informe, se informó a mis colaboradores que 19 cuentas bancarias de las OP serían consolidadas en dos cuentas de saldo cero antes de que concluyera el año 2002. Por otra parte, a las OP en cuestión se les dotaría de un sistema bancario electrónico. **Recomiendo que, en el marco de la estrategia bancaria general a la que se ha hecho referencia anteriormente, el PMA continúe incrementando el número de cuentas de saldo cero.**

#### ⇒ *Disposiciones relativas al depositario de los fondos*

112. El actual depositario de los fondos en efectivo del PMA fue elegido inicialmente como depositario de las inversiones a largo plazo de la FAO (que incluían las inversiones a largo plazo del PMA administradas por la FAO) en 1997. Ello fue consecuencia de la decisión de separar la función de gestión de la labor de custodia de las inversiones a largo plazo, que antes desempeñaba una misma empresa. Esta empresa siguió realizando la función de gestión y se seleccionó a un depositario mediante un concurso público. El contrato con este último fue celebrado por la FAO el 7 de abril de 1997.
113. Atendiendo a una recomendación del Comité Asesor sobre Inversiones de la FAO, el PMA pidió al depositario en noviembre de 1998 que además de encargarse de la custodia de sus activos a corto plazo los invirtiera temporalmente en un fondo de mercado monetario que él mismo gestionaba hasta que se designara a los administradores externos de inversiones. A tal efecto se concluyó un acuerdo general de custodia el 30 de noviembre de 1998. En mi opinión, estos arreglos suscitaron las siguientes cuestiones:
- Dado que los administradores externos de inversiones no fueron nombrados hasta febrero de 2000, la "inversión temporal", que fue aumentando gradualmente desde enero de 1999 al vencer los depósitos a plazo fijo existentes anteriormente, se prolongó durante más de un año. Además, como se transfirió una suma fija por valor de 600 millones de dólares EE UU a los administradores externos de inversiones, los



fondos restantes siguieron siendo invertidos por el depositario en su fondo de mercado monetario. Si bien la suma fue en promedio de 40 millones de dólares en el año 2000, alcanzó un nivel más elevado en diciembre de ese año al recibirse una contribución de 164 millones de dólares de un contribuyente importante. A partir de entonces, disminuyó gradualmente, pero al 31 de diciembre de 2001 ascendía todavía a 33,6 millones de dólares.

- En el período comprendido entre octubre de 1999 y enero de 2000 se obtuvo un rendimiento neto del 5,53%. El rendimiento obtenido entre febrero y diciembre de 2000 (el 6,23% sin comisiones) fue menor que el que consiguieron los administradores externos de inversiones (el 6,58%). Este hecho se repitió en 2001: el 4,16%, frente al 5,94% en el caso de los administradores.
- La empresa fue elegida por la FAO como depositaria de los activos del PMA en 1997 mediante una licitación, pero no se organizó un concurso público cuando se ampliaron sus funciones al encomendársele la gestión de los activos a corto plazo del PMA.

**114. Habida cuenta de que el rendimiento de las sumas invertidas en el fondo de mercado monetario gestionado por el actual depositario fue inferior al que consiguieron los administradores externos de inversiones, recomiendo que el nivel de ese fondo se reduzca al mínimo y que se organice un concurso público para la prestación de ese servicio. Teniendo en cuenta que la licitación anterior se organizó cinco años atrás, recomiendo que en plazo breve se ponga en marcha un nuevo concurso público en relación con los servicios de custodia.** En el momento de redactar este informe, se puso en conocimiento de mis colaboradores la intención del PMA de publicar una SDP en relación con los servicios de custodia antes de mediados de 2003.

## Administradores de inversiones

### ⇒ Proceso de selección

- 115.** Una vez se hubo tomado la decisión de contratar externamente la gestión de las inversiones, de conformidad con la recomendación del Comité Asesor sobre Inversiones de la FAO, se siguió el siguiente proceso para seleccionar a los administradores:
- En primer lugar, se pidió a la empresa de consultores que suministraba los servicios de asesoría en materia de inversiones que preseleccionara a varios administradores. De los 33 posibles administradores con los que se estableció contacto en enero de 1999 (18 procedentes de Europa y 15 de los Estados Unidos) y las 31 respuestas recibidas, la empresa de consultores recomendó que el PMA se entrevistara con 10 de ellos para seleccionar finalmente un mínimo de cuatro y un máximo de seis administradores.
  - En el curso de la reunión que celebró el 25 de marzo de 1999, el Grupo interno de examen de las inversiones recomendó que se creara un comité técnico para examinar el informe que había preparado la empresa de consultores y recomendar una estrategia concreta para las entrevistas que debían mantenerse con los posibles administradores. El comité técnico, integrado por dos miembros del personal del PMA (el Jefe de la Dependencia de Tesorería y un Oficial de Compras) y dos miembros externos (uno de la FAO y otro del FIDA), se reunió por primera vez el 26 de abril de 1999 y recomendó que se creara un equipo de entrevistas formado por tres funcionarios del PMA y un representante de la empresa de consultores, que visitaría a los diez administradores preseleccionados. Concluidas las visitas se invitaría a un número de entre seis y ocho administradores a acudir a Roma para que hicieran una exposición.



116. El procedimiento esbozado en el párrafo anterior, que se articuló bajo la dirección del Comité Asesor sobre Inversiones de la FAO, fue aprobado por la Directora Ejecutiva el 3 de junio de 1999, al mismo tiempo que la exención del requisito de la licitación pública formal que prescribe el Artículo 12.5 de la Reglamentación Financiera Detallada. Asimismo, la Directora Ejecutiva autorizó al CI que se desempeñara como Comité de Compras y Contratos con miras a la evaluación final de los administradores externos de inversiones. Las entrevistas se desarrollaron en las oficinas de los administradores entre el 15 y el 23 de julio de 1999. Una vez concluidas, se invitó a seis administradores a efectuar una exposición ante el recién creado CI los días 5 y 6 de octubre de 1999. Finalmente, el CI recomendó la contratación de cinco administradores (cuatro de los Estados Unidos y uno de Europa). La Directora Ejecutiva respaldó la recomendación el 25 de octubre de 1999 y los contratos se firmaron el 2 de febrero de 2000.
117. El proceso de selección merece, a mi juicio, las siguientes observaciones:
- Pese a que no se organizó un concurso público formal, el enfoque y el procedimiento que se siguieron estuvieron enmarcados en un espíritu de competencia.
  - El plazo establecido inicialmente resultó ser poco realista, pues aunque se había previsto que el proceso de selección hubiera concluido antes del 1º de julio de 1999, se prolongó, de hecho, siete meses más. Transcurrió demasiado tiempo entre la finalización de los informes de las visitas y la reunión del CI y también se produjeron demoras al ultimar los contratos.
  - El Comité Asesor sobre Inversiones de la FAO examinó la selección de los administradores de inversiones del PMA en su 25ª reunión, el 28 de mayo de 1999, pero como el Comité sólo se reúne una vez al año no fue posible recabar su asesoramiento antes de la selección definitiva. Como ya se ha recomendado, debería revisarse la frecuencia de las reuniones de dicho comité, pues habría sido importante contar con una opinión externa, habida cuenta de la importancia de los fondos del PMA.
118. Es preciso señalar también que el proceso se desarrolló antes de que se publicara el manual de compras de artículos no alimentarios, que entró en vigor el 1º de enero de 2000 e introdujo una nueva normativa que exigía que la selección de los administradores de inversión se realizara mediante una licitación formal, con la participación del Comité de Contratos y Compras de Artículos no Alimentarios de la Sede, que formularía la recomendación al Director Ejecutivo (en lugar de hacerlo al CI).

### ⇒ **Acuerdos de servicios de gestión de las inversiones**

#### Justificación de la inversión de 600 millones de dólares EE UU

119. Los cinco acuerdos que comenzaron a surtir efecto el 2 de febrero de 2000 para los tres años siguientes se atienen al mismo esquema. El PMA contrató a cada una de las empresas para que actuara como administradora de sus inversiones respecto de una cartera de activos consistente en su totalidad en efectivo denominado en dólares de los Estados Unidos por la cuantía de 120 millones de dólares EE UU, que mantendría el depositario en una cuenta de custodia (Anexo I). El Artículo 11.2 del Reglamento Financiero dispone que *"los haberes que no sean indispensables inmediatamente podrán ser invertidos por el Director Ejecutivo, teniendo presente la necesidad de seguridad, liquidez y rentabilidad"*. Mis colaboradores cuestionaron que la cuantía de la inversión se fijara en 600 millones de dólares EE UU, puesto que, como se ha indicado anteriormente, el depositario mantenía una suma importante en su fondo de mercado monetario con rendimientos inferiores. Además, mis colaboradores fueron informados de que esa cuestión había sido objeto de



consideración por el CI, que, según la circular del Director Ejecutivo, tiene como una de sus misiones principales formular recomendaciones al Director Ejecutivo sobre la aprobación de la *"estrategia general de inversiones"*. Sin embargo, no les fue posible calibrar el alcance de esas consideraciones, que no habían sido reflejadas en las actas de la reunión del CI.

120. En el párrafo 7 del documento que lleva por título "Gestión del efectivo y de las inversiones: nivel de las inversiones y política de inversiones", que se sometió a la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 2000<sup>7</sup> se señala que *"el nivel de las inversiones se estableció mediante un proceso de tres pasos:*

- **Paso 1:** *Determinar el efectivo necesario como capital de operaciones.*
- **Paso 2:** *Estimar el efectivo no inmediatamente indispensable para las operaciones de que podría disponerse una vez cumplido con el paso 1.*
- **Paso 3:** *Sumar el efectivo no inmediatamente necesario para las operaciones y una parte del efectivo de explotación que podría invertirse a corto plazo sin poner en peligro las operaciones del PMA."*

En los párrafos subsiguientes del documento se describen esos tres pasos.

121. Según el párrafo 9 del mencionado documento, el primer paso se llevó a cabo mediante *"un análisis de las tendencias de las entradas y desembolsos mensuales de efectivo durante los cuatro años anteriores y un análisis del plazo transcurrido entre la confirmación y el recibo de las contribuciones"*. Aunque ciertamente mis colaboradores eran de la opinión de que un análisis de las tendencias podía proporcionar información valiosa, consideraban que el nivel de efectivo necesario como capital de explotación debería establecerse sobre la base de criterios actuales. La implantación plena del WINGS en enero de 2002 debía entrañar, sin duda, una modificación respecto de los ingresos y los desembolsos. Por ejemplo, el hecho de que el PMA asumiera de la FAO las funciones del pago de nómina de su personal influyó en los saldos en efectivo.

122. A la luz de lo anterior, mis colaboradores recomendaron que se establecieran formalmente criterios básicos, tales como el plazo medio correspondiente a la liquidación de las cuentas de proveedores y otras cuentas por pagar, la recaudación de las contribuciones, la recuperación de las cuentas por cobrar, etc., y que se documentaran y se utilizaran como base para calcular el nivel de efectivo necesario como capital de explotación para las operaciones.

123. En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron informados de que se tendrían en cuenta todas las consideraciones anteriores para confeccionar el análisis del efectivo que deberá facilitarse a la Junta Ejecutiva en su próximo período de sesiones ordinario en octubre de 2002, en respuesta a las preocupaciones expresadas por la Junta (y por el Comité Consultivo en Asuntos Administrativos y de Presupuesto –CCAAP-)<sup>8</sup>. El PMA indicó asimismo su propósito de revisar el proceso de tres pasos adoptado para determinar el nivel de efectivo destinado a inversiones y presentarlo al CI.

#### Directrices sobre inversiones

124. Según consta en el artículo 3 de los acuerdos concertados, se otorgaron a los administradores plenos poderes y facultades discrecionales para invertir y reinvertir los activos que constituyen la cartera de activos, de conformidad, especialmente, con las

<sup>7</sup> Véase el documento WFP/EB.1/2002/4-A/1.

<sup>8</sup> Véase el documento WFP/EB.1/2002/(A, B)/2.



directrices sobre inversiones y la política de inversiones, que conforman los Anexos II y III de los acuerdos, respectivamente. Mis colaboradores constataron que en las actas del CI no se hacía mención alguna a deliberaciones relacionadas con las directrices sobre inversiones. Según la circular del Director Ejecutivo, el CI debe "*examinar los procedimientos y orientaciones operacionales de la gestión de inversiones*" (párrafo 5) y "*asegurar que se preparen y aprueben los procedimientos y orientaciones operacionales adecuados de conformidad con esta política [de gestión de las inversiones]*" (párrafo 13). De hecho, el CI, que se reunió por primera vez los días 5 y 6 de octubre de 1999 para examinar la selección de los administradores de inversiones, no mantuvo su segunda reunión hasta el 30 de marzo de 2000, cuando ya se habían firmado los acuerdos.

125. Mis colaboradores tomaron nota también de que las directrices sobre inversiones incluían disposiciones sobre cuestiones que no habían sido abordadas previamente en la circular. Por ejemplo, en la circular no había indicación alguna sobre el índice de referencia que debía utilizarse para juzgar el desempeño de los administradores de inversiones. Según el artículo 3 de las directrices sobre inversiones, se utilizaría el índice de precios al contado en dólares de los Estados Unidos de JP Morgan a tres meses más el 0,75%, descontadas las comisiones por la gestión de inversiones. Mis colaboradores advirtieron, sin embargo, que en el cuestionario que envió inicialmente la empresa de consultores a los 33 posibles administradores figuraba un índice diferente de referencia, el LIBID [London Interbank Bid] anual, más 75 puntos básicos, descontadas las comisiones. Además, cuestionaron que se hubiera elegido dicho índice de referencia (rendimiento de los depósitos bancarios a tres meses + el 0,75%) cuando la política de gestión de inversiones del PMA permite realizar inversiones con una duración máxima de cinco años y un plazo medio de la cartera de gestión de inversiones que no exceda de dos años.
126. De hecho, no fueron solamente mis colaboradores los que cuestionaron ese índice de referencia. En la reunión que celebró el CI el 7 de marzo de 2001, un miembro señaló que había una incoherencia entre el índice de referencia y la estrategia de inversión establecida para los administradores de inversiones. La cuestión la abordó también especialmente el Comité Asesor sobre Inversiones de la FAO. Después de mantener amplias consultas, el CI recomendó en su 10ª reunión que se redujera el índice de referencia en vigor en 25 puntos básicos. El Director Ejecutivo refrendó la recomendación el 22 de marzo de 2002 y se cursó a los administradores de inversiones la notificación pertinente. En su 28ª reunión, que tuvo lugar el 24 de mayo de 2002, el Comité Asesor sobre Inversiones consideró acertada esa modificación.
127. Mis colaboradores tomaron nota también de las siguientes cuestiones:
- En cuanto a los instrumentos admisibles, en las directrices sobre inversiones se ha ampliado la lista autorizada por la circular para incluir acuerdos de recompra (repos), emisiones de títulos y efectos por organismos gubernamentales y el fondo de inversión a corto plazo del depositario.
  - En cuanto a la calidad de los instrumentos, las directrices sobre inversiones establecen que la calidad mínima de los instrumentos del mercado monetario no podrá ser inferior a A2 o P2 según los índices de calificación de Standard y Poor's and Moody's, respectivamente, en tanto que la circular no hacía mención alguna al respecto.
  - El artículo 8 de las directrices sobre inversiones impone determinadas restricciones que no figuraban en la circular. Por ejemplo, se dice que con la excepción de las acciones emitidas por el gobierno de los Estados Unidos y sus organismos, no se podrá invertir más del 5% del valor de mercado de la cartera de activos en acciones de ninguna entidad emisora en el momento de la compra. Se señala también que las emisiones gubernamentales en monedas distintas del dólar de los Estados Unidos se



limitarán a emisiones de soberanos, organismos gubernamentales y supranacionales y en ningún momento podrán exceder en conjunto del 40% de la cartera de activos. En las directrices sobre inversiones se ha incluido también una cláusula que prohíbe las inversiones en empresas que producen, elaboran o distribuyen minas terrestres y otras armas antipersonas o partes de ellas.

128. Cuando mis colaboradores señalaron a la atención del PMA estas diferencias entre las directrices sobre inversiones y la circular, los representantes del Programa afirmaron que no existían incoherencias entre ambos documentos, pues se trataba de documentos de niveles distintos. En tanto que el objetivo de la circular era establecer una serie de parámetros institucionales y generales, las directrices definían normas concretas a las que debían atenerse los administradores de inversiones. Aunque reconozco que ambos documentos son diferentes y que las directrices deben ser, por su misma esencia, más detalladas que la circular, en mi opinión algunas cuestiones como el índice de referencia y la calidad de los instrumentos deberían ser objeto de atención también en la circular, habida cuenta de su importancia. **Recomiendo que se complete la circular sobre inversiones abordando, en particular, cuestiones relacionadas con el índice de referencia y la calidad de los instrumentos de inversión.** En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron informados de que el CI examinaría el acuerdo de servicios de los administradores de inversiones antes de que llegara a su término el contrato trienal y consideraría las directrices sobre inversiones y el índice de referencia correspondiente.

## ⇒ *Aplicación de los acuerdos*

### Facultades en materia de inversiones

129. En el ejercicio de las facultades en materia de inversiones que les otorga el artículo 3 de los acuerdos, los administradores pueden decidir sobre el mantenimiento del efectivo y la colocación de depósitos y comprar, tener, vender y efectuar transacciones con los instrumentos admisibles que se mencionan en las directrices sobre inversiones. Sin embargo, en caso de que se rebaje la calificación de un valor por debajo de la calidad mínima exigida, el artículo 6 de las directrices sobre inversiones establece que el administrador deberá consultar con el PMA antes de proceder a su venta. Habida cuenta de las facultades discrecionales otorgadas a los administradores de inversiones, resulta cuestionable que el PMA interviniera en el proceso de decisión sobre la venta o mantenimiento de activos en dos ocasiones, tal como se detalla a continuación.
- La primera se produjo entre el 25 y el 29 de enero de 2001. Informado por uno de los administradores de que se había rebajado la calificación de unos bonos por debajo de la calidad mínima permitida en las directrices, el PMA determinó que se reuniera el CI para tomar una decisión sobre el mantenimiento o la venta de los bonos. Aunque el representante de OEDA cuestionó la intervención del CI a esos efectos, de hecho, el Comité intervino y recomendó la venta de los bonos.
  - La segunda intervención tuvo lugar a finales de septiembre de 2001, después de que se hubiera rebajado la calificación de otros bonos. En ese caso, fue la Dirección FS la que tomó la decisión de venderlos.
130. En ambas ocasiones, la intervención del PMA estaba justificada en virtud del artículo 6 de las directrices sobre inversiones antes mencionadas. Reconozco que la redacción de esta cláusula es ambigua, dado que no indica por qué los administradores deben ponerse en contacto con el PMA. Sin embargo, no comparto la interpretación de que se deba solicitar la autorización del PMA antes de proceder a la venta de unos activos que, de todas formas,



no cumplieran con los requisitos mínimos de calidad establecidos. Esa intervención está en contradicción con las facultades discrecionales otorgadas a los administradores en los acuerdos y con el principio establecido en el párrafo 6 de la circular del Director Ejecutivo de que los administradores externos serán responsables de adoptar todas las decisiones sobre inversiones relacionadas con los bienes que gestionan, a saber, decisiones sobre la compra, venta o mantenimiento de los valores. En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron informados de que se modificarían las directrices sobre inversiones para eliminar las ambigüedades e incorporar una disposición sobre el período máximo de mantenimiento de los activos, así como criterios relativos a los riesgos que deben tolerarse antes de proceder a la venta de las acciones.

#### Resultados de los años 2000 y 2001

131. Durante el año 2000, los cuatro administradores radicados en los Estados Unidos siguieron estrategias similares, centrándose en valores de empresas, valores hipotecarios y acciones respaldadas por activos, en tanto que el administrador europeo adoptó una estrategia diferente e invirtió en emisiones de soberanos y equivalentes de efectivo. Esta estrategia no dio malos rendimientos pero no superó el índice de referencia establecido para el período en el 6,97% (o el 7,6% en base anual). De hecho, ninguno de los administradores alcanzó el índice de referencia. Al 31 de diciembre de 2000, el valor de mercado de la inversión, de 600 millones de dólares EE UU, era de 639,5 millones de dólares una vez descontadas las comisiones, que ascendían a 994.152 dólares. En conjunto, el rendimiento neto de la cartera durante el período de once meses fue del 6,58%. Aunque era superior al rendimiento conseguido por la cuenta del mercado monetario del depositario en ese mismo período (el 6,23% deducidas las comisiones), quedaba por debajo del índice de referencia. Sin embargo, al tratarse del primer año de las operaciones de inversión, es necesario tener en cuenta los costos de transacción de la compra inicial de los valores.
132. En 2001, todos los administradores radicados en los Estados Unidos superaron el índice de referencia, que era del 5,69%. No fue éste el caso del quinto administrador, radicado en Europa. En conjunto, el rendimiento, una vez pagadas las comisiones, fue del 5,94%, por encima del índice de referencia. Habida cuenta de que en diciembre de 2001 se retiraron 5 millones de dólares EE UU a cada administrador, la cartera de inversiones, que ascendía a 575 millones de dólares, tenía un valor de mercado de 625,8 millones de dólares al 31 de diciembre de 2001.

#### ⇒ Seguimiento de la gestión de las inversiones

133. En mi opinión, el control de la labor de los administradores de inversiones es un aspecto que suscita preocupación. La intención inicial del PMA era contratar con el FIDA las tareas de seguimiento, pero como se explica en los párrafos que siguen no se llegó finalmente a un acuerdo al respecto y no fue hasta el primer semestre de 2001 cuando se adoptaron algunas medidas provisionales sobre esta cuestión con la elaboración de los procedimientos de seguimiento de la gestión de las inversiones y el nombramiento de un consultor para que desempeñara las funciones básicas en esta esfera. Con arreglo a la información que recibieron mis colaboradores, anteriormente el Jefe de Tesorería realizaba algunas funciones de control, pero al no estar documentadas no pudieron concretar el alcance de las mismas.



### Conversaciones con el FIDA sobre los servicios de seguimiento

134. La idea de contratar externamente el seguimiento de la labor de los administradores de inversiones partió de una iniciativa del FIDA. El 7 de junio de 1999, el Tesorero del FIDA se puso en contacto con el PMA para examinar la posibilidad de aunar esfuerzos en la esfera de las inversiones. También llevó a cabo una gestión similar con la FAO, en consonancia con el concepto de "servicios comunes" de las Naciones Unidas. La propuesta del FIDA tenía dos vertientes:
- La gestión común de las inversiones en una sola cartera con el fin de reducir la estructura de costos.
  - Un enfoque conjunto para el seguimiento de los resultados de las inversiones contratadas con administradores externos para reducir el costo de personal y los gastos generales. El FIDA propuso que un funcionario de la FAO y otro del PMA reforzaran la sección de inversiones del Fondo, que en ese momento estaba integrada por dos funcionarios de categoría profesional y otros dos de servicios generales.
135. Al igual que la FAO, el PMA se interesó por la segunda parte de la propuesta, aunque prefería pagar una tarifa por los servicios en lugar de asignar un miembro del personal. En su segunda reunión (30 de marzo de 2000) el CI pidió que se avanzara en esa cuestión. El FIDA preparó un proyecto de acuerdo el 31 de julio de 2000, que el CI examinó en su tercera reunión (30 de octubre de 2000), junto con el análisis de rentabilidad que había solicitado. El Comité apoyó la recomendación de contratar externamente el seguimiento de la gestión de las inversiones con el FIDA y expresó el deseo de que el acuerdo definitivo se firmara antes de que concluyera diciembre de 2000, si la Directora Ejecutiva aprobaba la recomendación.
136. A fin de contar con todos los elementos posibles en el proceso de adopción de decisiones, la Directora Ejecutiva pidió el 2 de enero de 2001 que se le facilitara el informe de auditoría sobre la sección de inversiones del FIDA. La información que recibió reveló que los auditores internos y externos del Fondo habían señalado varias deficiencias y habían formulado recomendaciones concretas, la mayor parte de las cuales no se habían aplicado todavía. El 9 de noviembre de 2001 también se entregó al PMA el "Informe del Presidente sobre la política de inversiones del FIDA", que contenía el informe del grupo de expertos que había evaluado la situación de la Tesorería del FIDA. En los aspectos relacionados con la labor de seguimiento, ese informe confirmaba las preocupaciones que habían expresado anteriormente los auditores internos y externos. Entretanto, el FIDA reconsideró la propuesta de prestar servicios de seguimiento de las inversiones al PMA, debido en gran medida a los reparos planteados por el Comité de Auditoría del Fondo en su 72ª reunión celebrada en abril de 2001, en el sentido de que no creía que se hubieran considerado plenamente los costos, beneficios y riesgos que implicaba un acuerdo de esas características.
137. Aunque me parece elogiable la iniciativa de establecer "servicios comunes" de las Naciones Unidas, considero que es de lamentar que no se hubiera solicitado antes la posibilidad de acceder al informe de auditoría sobre la sección de inversiones del FIDA, pues ello habría ahorrado tiempo. En 1999, el comité técnico que estableció el Grupo interno de examen de las inversiones para preparar la selección definitiva de los administradores de inversiones recomendó aceptar los servicios auxiliares del depositario para el control de los resultados y el seguimiento de la política de inversiones. Considerando cómo se ha llevado a cabo la labor de seguimiento de los administradores de inversiones desde que fueron contratados, es de lamentar que no se considerara más atentamente esa solución en su momento.





### Procedimientos para el seguimiento de la gestión de las inversiones

138. En la 2ª reunión del CI que tuvo lugar el 30 de marzo de 2000 (dos meses después del nombramiento de los administradores de inversiones), se señaló que no existía un procedimiento formal para el seguimiento de la gestión de las inversiones. La única medida concreta que se adoptó en ese momento fue la instalación del sistema de información del depositario en la Dependencia de Tesorería. El jefe de esta dependencia recibió, por tanto, instrucciones del CI de que preparara un sistema de seguimiento del desempeño de los administradores de inversiones y presentara un informe resumido al Comité y, asimismo, que se ocupara atentamente de los acuerdos con el FIDA.
139. Cuando se celebró la 3ª reunión del CI el 30 de octubre de 2000 no se habían hecho progresos todavía. Según consta en las actas de la reunión, el Director de FS señaló que no existían procedimientos para controlar las actividades de los administradores de inversiones y que se estaba preparando la decisión definitiva sobre la contratación externa de esos servicios. En consecuencia, el Presidente del Comité manifestó que el Jefe de la Dependencia de Tesorería debía arbitrar sin dilación procedimientos de seguimiento, aunque fueran elementales. Esa indicación fue reiterada en la 5ª reunión del CI el 7 de marzo de 2001.
140. Fue finalmente en su 6ª reunión, el 22 de junio de 2001, cuando el CI aprobó el documento que establecía procedimientos internos para el seguimiento del desempeño de los administradores de inversiones y su observancia de las directrices sobre inversiones del PMA, a la espera de que culminaran las negociaciones con el FIDA. Aunque la adopción de esos procedimientos suponía un paso adelante, no puede considerarse que la situación fuera satisfactoria. En primer lugar, se trataba de procedimientos temporales hasta que se ultimaran las negociaciones con el FIDA. En segundo término, los procedimientos se basaban en gran medida en las declaraciones e informes de los administradores de inversiones y la Dependencia de Tesorería no tenía las herramientas necesarias para contrastar la información contenida en esos documentos. Por ejemplo, al no poder comprobar directamente la calificación crediticia no podía determinar, a menos que los administradores lo señalaran, si las acciones cumplían los requisitos mínimos de calidad.

### Nombramiento de un consultor

141. La adopción de los procedimientos para el seguimiento de la gestión de las inversiones, que tanto se habían hecho esperar, fue posible gracias al nombramiento de un consultor en la Dependencia de Tesorería el 1º de marzo de 2001. Su nombramiento inicial para un período de tres meses fue prorrogado en cinco ocasiones, hasta el 31 de agosto de 2002. Sus honorarios diarios de 110 dólares EE UU durante los tres primeros meses y de 150 dólares a continuación se financiaron con cargo al presupuesto previsto inicialmente para la contratación externa de los servicios de gestión de las inversiones. Si bien es cierto que esta solución ha permitido llevar a cabo un seguimiento mínimo de la labor de los administradores de inversiones, lamento que no se adoptara hasta el 1º de marzo de 2001, es decir, cuando había transcurrido más de un año desde el nombramiento de los administradores de inversiones.
142. En noviembre de 2001, cuando la idea de suscribir un acuerdo con el FIDA había dejado de ser una opción viable, se volvió a examinar la posibilidad de que la Dependencia de Tesorería se ocupara del seguimiento de las inversiones y la contratación de otra organización pública o privada. Ambas opciones fueron consideradas por el CI, que finalmente recomendó la primera, con el reforzamiento necesario de la plantilla de personal de la Tesorería. El Director Ejecutivo refrendó la recomendación y el 19 de abril de 2002 aprobó la creación de un nuevo puesto de categoría profesional en la Dependencia de Tesorería. En el momento de redactar este informe, se informó a mis colaboradores de



que se había seleccionado un candidato y que el proceso de contratación concluiría en breve. A finales de 2001 se les informó también de que se había vuelto a estudiar la posibilidad de utilizar los servicios del depositario para el seguimiento de las inversiones. En su 28ª reunión celebrada el 24 de mayo de 2002, el Comité Asesor sobre Inversiones refrendó la propuesta del PMA de utilizar el sistema de alerta electrónica del depositario que comprueba diariamente la observancia de las directrices sobre inversiones del PMA por los administradores de inversiones.

## Inversiones a largo plazo

### ⇒ *Inversiones a largo plazo para los planes relacionados con el personal*

#### Plan de indemnizaciones por cese en el servicio y Fondo de Reserva del Plan de Indemnizaciones

143. El Plan de indemnizaciones por cese en el servicio (SPS) cubre los derechos por cese en el servicio del personal de servicios generales del PMA en la Sede y el Fondo de Reserva del Plan de Indemnizaciones (FRPI) las indemnizaciones en caso de fallecimiento, lesión o enfermedad atribuibles al desempeño de funciones oficiales. El pasivo acumulado de los dos planes se financia mediante inversiones a largo plazo que administra la FAO, que, por razones históricas, ha venido gestionando ambos fondos, no sólo para su propio personal sino también para el del Programa. Como recordaba en mi informe sobre la FAO correspondiente al bienio 1998-1999 [párrafos 60 a 64], en 1997 se separaron la función de gestión y la función de custodia de esas inversiones a largo plazo, lo que a mi juicio fue una decisión positiva, pues ambas funciones deben estar claramente diferenciadas.
144. También me pareció que la intención de la FAO de confiar sus activos a largo plazo a dos administradores de fondos era una solución muy adecuada que se debía poner en práctica lo antes posible mediante un proceso de selección por concurso. En el momento de redactar mi informe sobre la FAO correspondiente al bienio 1998-1999, la decisión no se había llevado a efecto todavía, principalmente por problemas de personal. Aunque reconocí que el administrador a cargo había cumplido con creces sus objetivos en 1999 y 2000, reiteré mi recomendación anterior de que se revisaran las disposiciones en vigor mediante un proceso de concurso y añadí que la diversificación, que también había sido recomendada por el Comité Asesor sobre Inversiones, no sólo reduciría los riesgos que entrañaba encomendar los activos a largo plazo a un solo administrador que aplicaba su propia estrategia, que podría no dar buenos resultados en todas las condiciones de mercado, sino que podría suponer una reducción de las tarifas en vigor.
145. En el momento de redactar este informe no se había aplicado todavía la decisión de la FAO de encomendar los fondos a largo plazo a dos administradores y, por lo tanto, siguieron siendo gestionados por el mismo administrador durante el bienio 2000-2001. Con su estrategia, basada en una gran concentración, consiguió magros rendimientos en 2001. Al 31 de diciembre de 2001, el valor contable de las inversiones del PMA correspondientes al SPS y el FRPI ascendía a 19,1 millones de dólares EE UU (en comparación con 19,4 millones de dólares al 31 de diciembre de 1999). Esa suma fue consignada en los libros de cuentas del PMA como "inversiones mantenidas por la FAO" para reflejar la suma pagadera al PMA que figuraba en los libros de contabilidad de la FAO.
- Considerando que la FAO no estará en condiciones de adoptar en un futuro próximo la estrategia menos arriesgada que había contemplado para los cuatro años anteriores, recomiendo que el PMA asuma lo antes posible la administración de sus activos a largo plazo.** En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron



informados de que se habían iniciado conversaciones con la FAO y de que el PMA había tomado medidas concretas para ocuparse de la administración de esos fondos.

#### Fondo del plan de seguro médico después del cese en el servicio

146. Hasta el bienio 1998-1999, los costos del plan de seguro médico después del cese en el servicio se pagaban y registraban como gastos a medida que se desembolsaban. En su tercer período de sesiones ordinario de 1999, la Junta Ejecutiva decidió:

- cubrir el pasivo acumulado correspondiente a los costos de la atención médica después de la separación del servicio que, con arreglo al examen actuarial encargado por la FAO, ascendía a 44,8 millones de dólares al 31 de diciembre de 1997;
- financiar el pasivo acumulado mediante el saldo no asignado del Fondo General; y
- cubrir los costos de servicio actuales con respecto a la cobertura médica después de la separación del servicio correspondiente a 1998 y a años posteriores mediante el presupuesto bienal de la Organización.

Los fondos reservados se sumaron a otros fondos administrados externamente a la espera de que fueran invertidos en una forma que fuera más compatible con el vencimiento del pasivo. Sin embargo, en el momento de redactar este informe no se había modificado todavía ese arreglo "temporal".

147. Como se desprende de la siguiente secuencia de acontecimientos, se produjeron retrasos en varias fases del proceso:

- Ante todo, no fue hasta el 26 de julio de 2000 (transcurridos más de nueve meses desde la decisión de la Junta) cuando se pidió la aprobación de la Directora Ejecutiva con el fin de contratar un administrador de inversiones para el Fondo del plan de seguro médico después del cese en el servicio mediante concurso, limitado, sin embargo, a los cinco administradores de inversiones con los que trabajaba el Programa.
- En la reunión informal que celebró el CI el 10 de agosto de 2000, el representante de OEDA señaló que con la introducción del nuevo manual de compras de artículos no alimentarios (con efecto a partir del 1° de enero de 2000) el memorando de decisión de la Directora Ejecutiva al que se ha hecho referencia anteriormente debía ser modificado. Básicamente, el Comité de Inversiones actuaría como grupo formal de evaluación y no como comité de contratos y formularía una recomendación al Comité de Compras y Contratos de la Sede.
- En su tercera reunión celebrada el 30 de octubre de 2000 se informó al CI de que no se había publicado una SDP para la provisión de servicios de gestión de inversiones para el Fondo del plan de seguro médico después del cese en el servicio porque las directrices sobre inversiones relativas a dicho fondo requerían un estudio más detallado. De hecho, no fue hasta el 28 de febrero de 2001 cuando el PMA requirió la asistencia de la empresa de consultores para preparar una SDP. En el momento de redactar este informe no se había publicado todavía, ya que el PMA estaba a la espera de recibir los resultados del estudio del activo y el pasivo al que se hace referencia en los párrafos que siguen.

#### Examen actuarial

148. En principio, el pasivo acumulado en relación con el personal debía registrarse en su valor actuarial, respaldado por un examen actuarial reciente. Sin embargo, no ocurrió así en la contabilidad del PMA de 1998-1999. Como el examen actuarial que había encargado



la FAO no había concluido cuando se cerró la contabilidad del PMA, el pasivo se consignó en su valor actuarial determinado al 31 de diciembre de 1997, más el superávit de las inversiones con respecto al pasivo acumulado. De hecho, no fue hasta abril de 2001 cuando el PMA recibió oficialmente los resultados del examen actuarial al 31 de diciembre de 1999, que indicaban un aumento de la parte correspondiente al PMA de 25,5 millones de dólares EE UU con respecto a la valoración de 1997 solamente para el pasivo del servicio médico después del cese en el servicio. Al PMA no le convencieron las explicaciones que recibió y el 6 de septiembre de 2001 la Directora Ejecutiva aprobó:

- demorar la financiación del pasivo adicional;
- recabar el acuerdo de la FAO para que el PMA participara en la siguiente valoración actuarial; y
- requerir un estudio sobre el activo y el pasivo relativo a la suma de 44,8 millones de dólares.

149. El 19 de septiembre de 2001, el PMA pidió a la FAO participar plenamente en la siguiente valoración actuarial. En su respuesta de fecha 26 de noviembre de 2001, la FAO propuso que puesto que el PMA había decidido invertir por su cuenta los fondos en lugar de ponerlos a disposición del plan conjunto podía ser conveniente que cada organización procediera a efectuar su propia valoración actuarial y sus propias inversiones. El 20 de diciembre de 2001, el PMA confirmó a la FAO que realizaría una valoración actuarial por separado del pasivo a largo plazo relacionado con su personal.
150. Sobre la base de una exención del procedimiento de concurso público oficial que aprobó el Director de MS el 21 de noviembre de 2001, el PMA solicitó el 12 de diciembre de 2001 a una empresa que presentara una propuesta, con un cálculo de los costos, para efectuar una valoración actuarial, con inclusión de un estudio del activo y el pasivo, sobre los siguientes fondos: las prestaciones del seguro médico después del cese en el servicio; el plan de indemnización por cese en el servicio y el plan de indemnización del personal. La exención se justificó en razón de la urgencia y del hecho de que la empresa estuviera familiarizada con la FAO y el PMA, dado que era el actuario de la FAO. El PMA deseaba poder contar con el resultado de la valoración actuarial para poderla consignar en los estados financieros del bienio 2000-2001 y el del estudio sobre el activo y el pasivo para presentarlo en el período de sesiones de la Junta Ejecutiva de octubre de 2002.
151. Recibida la propuesta, de fecha 20 de diciembre de 2001, el 7 de enero de 2002 se envió a la empresa una carta de intención. Posteriormente, en febrero de 2002, se firmaron dos contratos con la empresa, uno en relación con la valoración actuarial y otro para el estudio del activo y el pasivo. Ambos contratos se referían a los tres fondos. Dado que en la carta de intención no se habían incluido plazos para la presentación del estudio actuarial, mis colaboradores recomendaron que se hicieran constar en el contrato y que se establecieran de tal forma que permitieran incluir los resultados (al menos los resultados preliminares) en los estados financieros de 2000-2001, que según el Artículo 13.3 del Reglamento Financiero debían presentarse el 31 de marzo de 2002 a más tardar. La recomendación fue atendida, pero como la valoración actuarial no había concluido a tiempo, los estados financieros que recibí el 2 de abril de 2002 se basaban todavía en la valoración actuarial antigua. La valoración concluyó el 5 de julio de 2002 y los resultados se reflejaron debidamente en los estados financieros definitivos. **A la luz de lo anterior, recomiendo que en el futuro las valoraciones actuariales y los estudios sobre el activo y el pasivo se planifiquen con la suficiente antelación para que pueda seleccionarse un actuario mediante concurso público y se puedan incluir los resultados en los estados financieros que deben presentarse para su comprobación.**



## ⇒ *Préstamo a largo plazo*

152. En diciembre de 2001, un donante importante y el PMA acordaron el siguiente procedimiento para facilitar el suministro de ayuda alimentaria a una operación de urgencia de gran envergadura:
- El donante hizo una contribución multilateral dirigida en efectivo por valor de 164,1 millones de dólares EE UU que cubría todos los costos, de conformidad con las políticas de RFLP (106 millones de dólares por los productos y 58,1 millones de dólares para sufragar los costos conexos). Los fondos se recibieron en diciembre de 2000 y se invirtieron temporalmente en el fondo de mercado monetario administrado por el depositario.
  - El PMA celebró un contrato de préstamo para el suministro de 500.000 toneladas de arroz (valoradas en 212 dólares por tonelada) por el departamento de agricultura del donante. En virtud del contrato firmado el 20 de diciembre de 2000, el PMA reembolsaría el préstamo, en especie o en efectivo, en un plazo de 20 años contado a partir de 2012. Durante el período que transcurriera hasta que comenzara el reembolso del principal, el tipo de interés aplicable sería del 2% anual, y posteriormente aumentaría al 3%.
153. El PMA decidió reembolsar el préstamo en efectivo en dólares estadounidenses. A tal efecto, necesitó invertir los fondos necesarios para garantizar el pago del interés y el principal del préstamo. Los 106 millones de dólares EE UU se invirtieron en una combinación de activos STRIPS<sup>9</sup> (venta separada del interés y el principal de los valores), emitidos por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, en la cuantía necesaria para devolver el préstamo a largo plazo (el principal y los intereses), y el resto se destinó a otras inversiones a corto plazo. Aunque esta técnica no pueda considerarse inusual y complicada (el mercado de STRIPS es un mercado maduro), fueron necesarios más de ocho meses y cuatro reuniones del CI para alcanzar una decisión desde el momento en que se recibieron los fondos. No fue hasta el 29 de agosto de 2001 cuando se presentó un memorando de decisión a la Directora Ejecutiva, que lo aprobó el 3 de septiembre de 2001. Considerando que las conversaciones con el donante habían comenzado, de hecho, en febrero de 2000, cabría haber esperado una actuación más diligente.
154. Las demoras en el proceso de decisión se cobraron un precio. En mayo de 2001, el valor de mercado de los STRIPS necesarios para garantizar el pago total del préstamo era de 60,66 millones de dólares EE UU, pero en julio de 2001 había aumentado a 62,65 millones de dólares. Por último, el PMA compró los valores por la suma de 66.288.383,13 dólares más una comisión de 16.572,10 dólares. La suma restante, por valor de 39.695.044,77 dólares, se transfirió a uno de los administradores de inversiones. Según las explicaciones que se facilitaron al Director Ejecutivo el 2 de abril de 2002, el retraso se debió a la naturaleza compleja del reembolso, al tiempo que tardó el Jefe de Tesorería en presentar alternativas de inversión al CI y a la dificultad de programar una reunión de dicho Comité debido a la falta de quórum. Mis colaboradores constataron también que no fue hasta el 3 de julio de 2001 cuando se estableció una cuenta especial, de conformidad con el Artículo 5.1 del Reglamento Financiero, con la finalidad de registrar todas las transacciones relacionadas con el préstamo, incluidos los ingresos por intereses y los

<sup>9</sup> El Tesoro de los Estados Unidos creó estas acciones segregando los valores en dos componentes: el principal y el interés, que se venden por separado. Los STRIPS permiten a los inversores finales mejorar el resultado de su cartera de bonos porque son más sensibles a la alteración del tipo de interés y ello les reporta mayores ventajas que un bono del tesoro convencional. Los valores segregados también eliminan el riesgo relacionado con el tipo de interés vinculado a la reinversión de una acción convencional.



gastos. Se explicó a mis colaboradores que el establecimiento de la cuenta especial se demoró debido al prolongado proceso de negociación y consulta con el donante en cuestión.

## Cuestiones relacionadas con las divisas

### ⇒ Normas aplicables

155. Según lo dispuesto en el Artículo de 13.2 del Reglamento Financiero, *"los estados financieros se presentarán en dólares estadounidenses"*. Sin embargo, *"podrán también llevarse registros contables en aquellas otras monedas que el Director Ejecutivo considere necesario"*. Sin duda, ello es necesario, pues el Artículo XIII.9 permite que las contribuciones en dinero al PMA se hagan en monedas convertibles. Además, en circunstancias excepcionales, *"los países en desarrollo podrán, previo asentimiento del Director Ejecutivo, hacer contribuciones en dinero en monedas no convertibles"*.
156. El Artículo de 13.1 del Reglamento Financiero dispone que *"los estados financieros se elaborarán de conformidad con las normas comunes de contabilidad de las Naciones Unidas, [UNAS] salvo en el caso de que el carácter de la operación del PMA exija el empleo de otras normas contables internacionalmente reconocidas"*. De hecho, para la conversión de otras monedas en dólares estadounidenses el PMA aplica las normas comunes de contabilidad de las Naciones Unidas que, sin embargo, no son prescriptivas ya que permiten elegir entre tres diferentes tipos de cambio para registrar las transacciones que se efectúen en monedas distintas de la unidad de cuenta. Con arreglo a la norma UNAS 27, el tipo de cambio que debe aplicarse puede ser: i) el tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas; ii) el tipo de cambio presupuestario u otro tipo de cambio autorizado por el órgano legislativo de la organización, o iii) el tipo de cambio efectivo vigente en el momento de la transacción. Sin embargo, para determinar las pérdidas y ganancias en el cambio debe utilizarse como tipo de cambio de referencia el tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas (UNORE).
157. Según se indica en el Reglamento Financiero, el PMA decidió utilizar el UNORE.
- Por lo que se refiere a las contribuciones, el Artículo 104.3 de la Reglamentación Financiera Detallada establece que *"en el caso de las promesas y las contribuciones en dinero efectuadas en monedas distintas del dólar EE UU, se registrará el equivalente en dólares EE UU convertido al tipo de cambio de las Naciones Unidas aplicable en la fecha de la promesa o la contribución recibida. Cualquier monto resultante de la posible diferencia entre la tarifa utilizada para registrar la promesa y el tipo de cambio aplicado en la fecha en que se reciba y contabilice la contribución se consignará con cargo a la misma a fin de hacer coincidir la promesa y la contribución con el monto efectivamente recibido y convertido"*.
  - Por lo que se refiere a los gastos, el Artículo 112.4 determina que *"en el caso de adeudos en monedas distintas del dólar EE UU, las obligaciones y los gastos se registrarán al tipo de cambio operacional vigente de las Naciones Unidas. Las diferencias entre ese tipo de cambio y el efectivo aplicado al pago se cargarán a las pérdidas y ganancias sobre el tipo de cambio (véase también el Artículo 113.5 de la presente Reglamentación)."*
158. En el Artículo 113.5 de la Reglamentación Financiera Detallada se hace la siguiente precisión: *"La conversión de registros en otras monedas se realizará conforme a las siguientes condiciones:*
- a) *Cuando se hayan autorizado registros en monedas distintas del dólar de los Estados Unidos, estos registros deberán convertirse en dólares de los Estados Unidos al tipo*



*de cambio operacional de las Naciones Unidas vigente en la fecha de la operación o en la fecha del informe, según proceda.*

- b) *Cuando se efectúe una conversión de dólares de los Estados Unidos en moneda nacional, o viceversa, se tendrá en cuenta la suma efectivamente obtenida; cualquier diferencia existente entre esta suma y la que se habría obtenido aplicando el tipo de cambio operacional previsto en el apartado (a) supra deberá anotarse en las cuentas como pérdida o ganancia en el cambio.*
- c) *En lo que respecta a las cuentas de los proyectos, siempre que sea factible las pérdidas y las ganancias en el cambio se adeudarán o acreditarán en la cuenta del proyecto en cuestión. En cuanto a las cuentas del presupuesto administrativo, las pérdidas o ganancias se adeudarán o acreditarán en la partida de ingresos varios. En lo que respecta a los fondos fiduciarios y cuentas especiales, las pérdidas y ganancias se adeudarán o acreditarán en el fondo fiduciario o cuenta especial pertinente.”*

### ⇒ **Política de gestión monetaria e instrumentos cambiarios**

159. Tal como se indica en el párrafo 11 de la Política del PMA sobre gestión de inversiones de fecha 30 de septiembre de 1999, *“la política de gestión monetaria es como sigue:*

- a) *solamente podrá venderse aquella proporción de una divisa concreta que, en el momento del análisis, represente un exceso respecto de las necesidades operacionales previstas durante los siguientes doce meses;*
- b) *por el contrario, sólo podrá comprarse una divisa distinta del dólar EE UU si se puede demostrar la necesidad de tal divisa.”*

160. En el párrafo 12 del mismo documento se dice lo siguiente en relación con los instrumentos cambiarios permitidos. *“Por lo general, el PMA realizará sus transacciones en divisas en el mercado al contado. No obstante, podrán utilizarse instrumentos financieros derivados, tales como contratos y opciones, para reducir el riesgo cambiario de obligaciones actuales y ciertas obligaciones futuras. Es decir, el PMA podrá protegerse frente al riesgo de modificaciones del valor de la moneda extranjera en el caso de las siguientes transacciones/activo/pasivo:*

- a) *contribuciones pagadas o por cobrar*
- b) *vencimiento de inversiones futuras*
- c) *costos administrativos presupuestados en liras italianas*
- d) *saldos que no sean en dólares EE UU*

*Los contratos a término se limitarán a los fines mencionados supra y tendrán una duración máxima de un año. El PMA no utilizará productos derivados para fines comerciales o especulativos.”*

161. En el año 2000, el PMA recibió el equivalente de 350 millones de dólares EE UU en monedas distintas del dólar estadounidense. La mayor parte de esa suma se recibió en yenes japoneses (el 33%) y en euros (el 25%). Al 31 de diciembre de 2000, el nivel de efectivo en otras monedas distintas del dólar estadounidense ascendía al equivalente de 65,2 millones de dólares, frente a 50,5 millones de dólares al final de 1999. Con respecto al nivel de efectivo aprobado, el informe "anual" del CI, que abarca el período comprendido entre septiembre de 1999 y diciembre de 2000, recuerda que según la política de gestión monetaria vigente *“solamente podrá venderse aquella proporción de una divisa concreta que represente un exceso respecto de las necesidades operacionales previstas durante los siguientes doce meses”*. El informe no indica, sin embargo, cómo se determina esa



proporción y quién lo hace y mis colaboradores no pudieron obtener esa información. El informe añade que habida cuenta de que las monedas experimentan frecuentes fluctuaciones, lo más adecuado es proteger las obligaciones que han llegado a su vencimiento y adquirir la moneda cuando se necesita en lugar de mantenerla en cuentas bancarias que devengan un bajo interés. A partir de la información que se facilitó a mis colaboradores cabe afirmar que solamente se protegió el equivalente de menos de 75 millones de dólares y únicamente se recurrió a un banco para establecer contratos de protección de las divisas.

162. En 2001, el PMA adoptó nuevas disposiciones para todas las contribuciones en monedas distintas del dólar estadounidense, en virtud de las cuales los donantes debían canalizar sus aportaciones a una determinada cuenta bancaria. Con el fin de evitar riesgos, estas entradas en monedas distintas del dólar de los Estados Unidos se convertían automáticamente en dólares estadounidenses al tipo de cambio al contado en el momento de recibirlas. Como resultado de esta decisión, en el segundo trimestre de 2001 los haberes en monedas distintas del dólar de los Estados Unidos disminuyeron un 44% con respecto al trimestre anterior. A mediados de 2001, todos los donantes, con la excepción de dos grandes contribuyentes, convinieron en enviar sus contribuciones en efectivo en otras monedas distintas del dólar a la cuenta designada al efecto. En mi opinión, estas nuevas disposiciones suscitan las siguientes observaciones:

- Primero, no son acordes con la política de gestión monetaria, que sólo permite vender la proporción de los haberes en divisas que represente un superávit respecto de las necesidades operacionales previstas durante los doce meses siguientes. Las disposiciones, que se formalizaron únicamente mediante un memorando del Director de FS al Director de RE del 9 de febrero de 2001, habrían exigido, para su entrada en vigor, la modificación de la política vigente que había sido aprobada por la Directora Ejecutiva previa consulta con el CI.
- Segundo, estas nuevas disposiciones no sirvieron para superar los riesgos relacionados con las divisas, que persistirán desde el punto de vista de los gastos.

163. A la luz de las observaciones precedentes, deseo formular las siguientes recomendaciones:

- **Se debe preparar y examinar con el Comité de Inversiones un estudio exhaustivo sobre el alcance y las repercusiones de los ingresos y desembolsos en monedas distintas del dólar de los Estados Unidos.**
- **El resultado debe traducirse en la modificación de la política actual y debe comunicarse a la Junta Ejecutiva para su información.**

En el momento de redactar este informe se informó a mis colaboradores de que en el curso de 2001 se habían iniciado amplias conversaciones y consultas. Ahora que ya se han solucionado otros asuntos más acuciantes (la aplicación del sistema de nómina en enero de 2002 y el cierre de las cuentas correspondientes al bienio 2000-2001), deberían ultimarse un estudio sobre la gestión monetaria y una política global en materia de divisas.

## Conclusión general

164. Tal como se ha indicado anteriormente, el examen de la gestión de la tesorería del PMA tenía como finalidad determinar si el Programa administraba el efectivo de conformidad con las normas, reglamentos y políticas de la organización (primer objetivo), y si lo hacía con la mejor relación costo-eficacia, estableciendo la correspondencia adecuada entre las entradas y salidas de efectivo, reduciendo al mínimo la necesidad de recurrir a empréstitos y obteniendo los máximos beneficios del excedente susceptible de ser invertido (segundo





objetivo). En mi opinión, los fondos donados y/o confiados al PMA han sido administrados con prudencia. Cuando no se necesitaban de forma inmediata se invirtieron con el objetivo general de "conservar el valor de los recursos, expresado en dólares" y otorgando la consideración debida, en orden de prioridad, a: "i) la seguridad del principal, ii) la liquidez y iii) la tasa de rentabilidad", según lo prescrito en la circular del Director Ejecutivo.

165. Para ello, el PMA ha adoptado las disposiciones e instrumentos organizativos necesarios. Se produjeron retrasos en algunos casos (publicación del manual de tesorería y seguimiento de la gestión de las inversiones, en particular), pero, considerando los numerosos asuntos que conformaban el programa del PMA en ese momento (desarrollo del WINGS y aplicación del proceso de descentralización, especialmente) y los recursos limitados de personal de que disponía, hay que decir que se han conseguido logros importantes en los tres años y medio transcurridos desde que el PMA asumió el 1° de enero de 1999 las funciones de tesorería que antes desempeñaba la FAO. Con el fortalecimiento de la Dependencia de Tesorería (la contratación en breve de un nuevo jefe y otro oficial que se encargará del seguimiento de las inversiones), el PMA estará en condiciones de adoptar una política más dinámica y avanzar en las cuestiones pendientes, que a mi juicio son las siguientes, en orden de prioridad:

- asumir la gestión de los activos a largo plazo que ahora controla la FAO;
- mejorar las previsiones de necesidades de efectivo aplicando todas las funcionalidades del WINGS con el fin de aumentar al máximo el excedente que puede ser invertido;
- racionalizar las disposiciones bancarias relativas a las oficinas sobre el terreno y revisar todos los servicios relacionados con la tesorería organizando concursos públicos; y
- adoptar una política global en materia de divisas.

## EXAMEN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

### Información de antecedentes

166. A lo largo de 1997, el PMA puso en práctica una serie de decisiones relacionadas con el cambio orgánico que adoptó la Directora Ejecutiva en febrero de ese mismo año.<sup>10</sup> Los principales objetivos de esas decisiones eran descentralizar las operaciones en las oficinas exteriores, aumentando las facultades delegadas en las OP y asignando una función normativa a la Sede. Se crearon las oficinas regionales, a las que se dotó del personal necesario, con el fin de proporcionar apoyo técnico y administrativo a las OP que se agruparon en polos regionales, y se reorganizaron los despachos regionales en la Sede, transfiriendo dos de ellos sobre el terreno. Entre 1998 y principios de 2000, mis colaboradores examinaron la aplicación de ese proceso de descentralización. Para ello visitaron todas las oficinas regionales que se establecieron en ese período, con la excepción de una de ellas que fue supervisada por OEDA. Los resultados de ese examen se reseñaron en mi informe del bienio 1998-1999 [párrafos 150 a 159].

<sup>10</sup> Véase la circular 97/018 del Director Ejecutivo de fecha 21 de febrero de 1997, que contiene los dos documentos siguientes:

— "Aplicación del cambio orgánico", de fecha 24 de febrero de 1997; y

— *Preparing WFP for the Future: An Organization to Meet our Mandate*, que se había distribuido previamente en julio de 1996.



167. El 25 de octubre de 2000, la Directora Ejecutiva anunció la puesta en marcha de una nueva y última fase del proceso de descentralización, que consistiría en trasladar fuera de la Sede los despachos regionales que aún tenían su sede en Roma. A raíz de ello se reestructuró el Departamento de Operaciones (OD) en septiembre de 2001. Se cerró la mayoría de las oficinas regionales y se crearon siete despachos regionales que tenían su sede sobre el terreno, con la excepción del Despacho Regional para Europa Oriental.
- El antiguo Despacho Regional para África (OSA) fue dividido en tres despachos regionales: uno para África Occidental con sede en Dakar, Senegal (ODD), otro para África Central con sede en Yaoundé, Camerún (ODY) y otro para África Oriental y Meridional con sede en Kampala, Uganda (ODK).
  - El antiguo Despacho Regional para Asia y Europa Oriental (OAE) fue dividido en dos despachos regionales: uno para Asia, con sede en Bangkok, Tailandia (ODB) y otro para Europa Oriental con sede en Roma (ODR).
  - El antiguo Despacho Regional para el Oriente Medio y África del Norte siguió teniendo su sede en El Cairo. Sin embargo, se modificó su ámbito geográfico como resultado del establecimiento de ODB y ODR y su nombre cambió de ODM a ODC.
  - En cuanto al Despacho Regional para América Latina y el Caribe, que ya tenía su sede en Managua (Nicaragua), el único cambio que se introdujo fue la sustitución de su antiguo nombre, OLC, por el de ODM.

### **Objetivos, alcance y método de la auditoría**

168. El examen de esta última fase del proceso de descentralización fue realizado por mis colaboradores en el segundo semestre de 2001 y el primer semestre de 2002, con los siguientes objetivos:
- examinar el proceso en el curso del cual se establecieron los nuevos despachos regionales y se determinaron su emplazamiento y ámbito geográfico, se desmantelaron las antiguas oficinas regionales y se redistribuyó a su personal;
  - determinar la repercusión de la última fase del proceso de descentralización en los costos; y
  - averiguar si se alcanzaron las metas iniciales del proceso de descentralización, es decir, si se ha producido un desplazamiento significativo de personal y de las facultades de adopción de decisiones a las oficinas sobre el terreno y si la organización apoya a los directivos que desempeñan sus funciones en las oficinas exteriores asegurándoles el personal, la capacitación y los sistemas que necesitan para cumplir sus cometidos.
169. A tal efecto, se programaron misiones de auditoría externa a finales de 2001 y comienzos de 2002 para examinar el establecimiento y funcionamiento de los cinco nuevos DR. También se consideró esencial recabar las opiniones de las personas más afectadas por el proceso, es decir, los directivos que desempeñaban funciones sobre el terreno. Ésta era la finalidad del cuestionario que se envió el 27 de marzo de 2002 a todos los directores en los países (DP) de las regiones de América Latina y el Caribe (ODM) y del Mediterráneo, Oriente Medio y Asia Central (ODC). Se decidió deliberadamente circunscribir la encuesta a esas dos regiones, al considerar que había transcurrido el tiempo suficiente desde que se trasladaran fuera de la Sede los despachos regionales a finales de 1998 para poder realizar un análisis retrospectivo de interés. El número de respuestas fue muy elevado: de los 23 DP encuestados, 20 (el 87%) respondieron al cuestionario. Contestaron los 11 DP de la



región ODM y de la región ODC se recibieron respuestas de nueve de los 12 DP encuestados.

170. El cuestionario se dividió en las siguientes cinco secciones:

- La Sección I se centraba en la conectividad electrónica, una cuestión importante para facilitar el proceso de descentralización.
- La Sección II contenía preguntas relacionadas con la reestructuración del Departamento de Operaciones: traslado de los despachos regionales fuera de la Sede, creación y cierre de las oficinas regionales y cometidos y funciones principales de cada uno de los niveles sobre el terreno.
- La Sección III se refería al fortalecimiento de la capacidad de acción de las OP: categoría de los cargos de Director en el País, delegación de facultades, recursos financieros y humanos, directrices y procedimientos, información, capacitación y responsabilidad.
- La Sección IV se centraba en la actuación de las oficinas regionales, los despachos regionales y la Sede en sus funciones de apoyo a las actividades sobre el terreno.
- Por último, la Sección V se refería a los logros conseguidos hasta la fecha en el proceso de descentralización y a los retos para el futuro.

En la sección referente a la aplicación del FMIP se han incluido los resultados resumidos de la encuesta sobre los aspectos relacionados con la conectividad. En un anexo al presente informe se presentan los resultados resumidos de las siguientes secciones.

## Establecimiento de los nuevos despachos regionales

### ⇒ *Elección de las ciudades hospedantes de los nuevos despachos regionales*

171. En septiembre de 1998, el PMA decidió transferir fuera de Roma dos despachos regionales a título experimental: OLC en Managua (Nicaragua) y OMN en El Cairo (Egipto). En el párrafo 157 de mi informe sobre el bienio 1998-1999, indiqué que *"la decisión de transferir los otros dos despachos (OSA y OAE) todavía ubicados en Roma se ha pospuesto por el momento, pero en respuesta a las observaciones de mis colaboradores, la Secretaría manifestó que se considerará la posibilidad de trasladarlos a la luz de los acontecimientos en el momento de preparar el presupuesto del bienio 2002-2003"*. Como consideraba que *"transcurridos dos años desde que se tomó la decisión de descentralizar dos de los despachos es un momento oportuno para hacer una evaluación"*, recomendé que *"se evalúen las ventajas e inconvenientes de los traslados que se han hecho hasta la fecha y que se pongan en práctica las medidas que comportan desde el punto de vista financiero y del personal"*.

172. En el primer "Informe parcial sobre la aplicación de las recomendaciones del Auditor Externo contenidas en el informe de auditoría del bienio 1998-99"<sup>11</sup> se ofreció la siguiente respuesta: *"Se están estudiando y analizando detenidamente los efectos de la transferencia de despachos regionales fuera de la Sede junto con los consultores que realizaron el estudio titulado 'Conseguir que funcione la descentralización'"*. Sin embargo, no se llevó a cabo la evaluación formal recomendada. La labor de los consultores se centró en los procedimientos y responsabilidades y no analizó los efectos respecto de los gastos de personal y otros costos.

<sup>11</sup> Documento WFP/EB.3/2000/4-B/1.



173. En el "Informe de situación sobre la iniciativa de descentralización", que se sometió a la Junta Ejecutiva en su tercer período de sesiones ordinario de 2001<sup>12</sup>, se indicaba que la experiencia del desplazamiento sobre el terreno de *"dos despachos regionales, con carácter experimental (...) resultó muy positiva y abrió el camino hacia la reubicación al terreno de los restantes despachos regionales en 2001"*. Esa declaración no estaba respaldada por una evaluación completa de la experiencia relacionada con los despachos regionales OLC y OMN. El PMA arguyó que la fase final del proceso de descentralización se había puesto en marcha después de haber alcanzado un consenso sobre los beneficios derivados de la descentralización de los despachos regionales OLC y OMN. Argumentó también que el mayor beneficio de todos era el logro del objetivo original de *"situar tan cerca de los beneficiarios como sea posible al personal superior encargado de adoptar decisiones"*, como se indicaba en el mencionado informe de situación. Sin embargo, considero que habría sido muy conveniente efectuar una evaluación pormenorizada, especialmente a la luz de los resultados de la encuesta realizada por mis colaboradores.
174. En el segundo informe parcial, que examinó la Junta Ejecutiva en su tercer período de sesiones ordinario de 2001<sup>13</sup>, se facilitó la siguiente información: *"Se efectuó la descentralización de los despachos regionales de África y Asia tras un exhaustivo análisis de los cambios que afectaban al personal y en el contexto del proceso de preparación del presupuesto AAP. Después de un esmerado análisis en el que se consideraron varios criterios, entre ellos seguridad, costos y logística, se eligió la ubicación de las ciudades que serían anfitrionas"*. Como se detalla en los párrafos que siguen, la profundidad del análisis no fue la misma en todos los despachos regionales.
175. En el caso del Despacho Regional para Asia, la decisión de emplazarlo en Bangkok fue anunciada ya por la Directora Ejecutiva el 25 de octubre de 2000, al mismo tiempo que anunciaba la última fase del proceso de descentralización. Inicialmente, se consideraron otras dos ciudades, pero no se llevó a cabo un estudio comparativo pormenorizado. De hecho, como Bangkok ya albergaba la Oficina Regional del PMA para Asia Oriental y Sudoriental, así como las oficinas regionales de otras organizaciones de las Naciones Unidas, se consideró que era la opción natural. Lo mismo cabe decir acerca de del emplazamiento del Despacho Regional para Europa Oriental. También fue el 25 de octubre de 2000 cuando se anunció que tendría su sede en Roma. Se consideraron otras dos ciudades inicialmente, pero Roma era la opción menos costosa, especialmente porque presentaba la ventaja de que podían utilizarse las instalaciones existentes.
176. En el caso de África, el anuncio que hizo la Directora Ejecutiva el 25 de octubre de 2000 indicaba solamente que habría tres despachos regionales y que a no tardar se tomarían decisiones sobre su extensión geográfica y su localización exactas. La elección de Dakar y Yaoundé, respectivamente, para ubicar los despachos para África Occidental y África Central se realizó a comienzos de 2001 y, de hecho, no se consideraron muchas otras opciones (dos ciudades más en el caso del primero y una en el caso del segundo). En cambio, se efectuaron numerosos estudios para la elección de la ciudad hospedante del Despacho Regional para África Oriental y Meridional. Finalmente se eligió la ciudad de Kampala (Uganda) sobre la base de los cuatro criterios siguientes, cuya importancia se indica en términos porcentuales: seguridad (50%), logística (30%), consideraciones financieras y condiciones de vida (10% en cada caso). Considerando que mis colaboradores constataron que no todas las opciones que se consideraron fueron plenamente documentadas, **recomiendo que para el establecimiento de oficinas o**

<sup>12</sup> Documento WFP/EB.3/2001/11-B.

<sup>13</sup> Documento WFP/EB.3/2001/5-A/1.



despachos regionales en el futuro se realice en todos los casos un estudio comparativo y que quede registrado en los archivos.

### ⇒ **Ámbito geográfico de los nuevos despachos regionales**

177. Tal como se refleja en el Cuadro 5, a continuación, el número de OP abarcado por los nuevos despachos regionales variaba, cuando se realizó el examen, entre 9 (ODR) y 15 (ODK), aunque en el segundo caso existía una oficina regional. Teniendo presente el objetivo de que hubiera 12 oficinas regionales por cada despacho regional, para establecer el nuevo ámbito geográfico de los despachos se adoptó un enfoque empírico, tomándose en consideración la experiencia de los despachos anteriores, el volumen de las operaciones y la homogeneidad de los problemas a los que había que hacer frente.

**CUADRO 5: NÚMERO DE OP ABARCADO POR CADA NUEVO DESPACHO REGIONAL EN EL MOMENTO DE REALIZAR EL EXAMEN**

Nombre del despacho regional	ODB	ODD	ODK	ODR	ODY
Situación del despacho regional	Bangkok	Dakar	Kampala	Roma	Yaoundé
Número de OP abarcadas	13	12	15	9	10 con operaciones en Gabón

178. Por ejemplo, se reconoció que el número de países abarcados por el anterior Despacho OAE era excesivamente amplio, desde el punto de vista de la utilización de los recursos, en comparación con los restantes despachos regionales. Además, con la decisión de situar el Despacho Regional para Asia en Bangkok no resultaba práctico incluir en él a los países de Europa Oriental, por lo que se decidió establecer un despacho regional para esos países. También parecía lógico transferir Pakistán y Asia Central a la región ODC, considerando las características sociopolíticas de esos países.

179. En el caso de África, se reconoció desde el primer momento la imposibilidad de que existiera un único despacho regional para todo el continente, fundamentalmente por su extensión y por las dificultades de transporte y telecomunicaciones. Según se explicó a mis colaboradores, la división del antiguo Despacho Regional OSA en los tres siguientes despachos regionales se llevó a cabo con la finalidad de que existieran en promedio 12 oficinas regionales en cada despacho regional:

- El Despacho Regional para África Occidental (ODD), que abarcaba Burkina Faso, Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Côte d'Ivoire, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Sierra Leona y Senegal.
- El Despacho Regional para África Central (ODY), que abarcaba Angola, Benin, Camerún, la República Centroafricana, el Chad, la República Democrática del Congo, Ghana, la República del Congo y Santo Tomé y Príncipe.
- El Despacho Regional para África Oriental y Meridional (ODK), que abarcaba inicialmente diez OP independientes (Burundi, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Rwanda, Somalia, Sudán, Tanzania y Uganda) y cinco OP reagrupadas en el polo regional de África Meridional (Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique y Zambia). La posterior inclusión de Zimbabwe y Swazilandia estableció en 17 el número de OP abarcadas.



180. En opinión de mis colaboradores, el ámbito geográfico de los tres despachos regionales suscita las siguientes observaciones:
- El Despacho ODD abarcaba las OP que pertenecían anteriormente a los polos regionales del África Occidental y el Sahel, con la excepción de Benin y Ghana. Habida cuenta de que estos dos países eran considerados países del África occidental y eran los puertos de entrada a Burkina Faso y el Níger, su exclusión es cuestionable. El Chad tampoco fue incluido, a pesar de que sufría los mismos problemas derivados de su condición desértica que otros países de África occidental (como el Níger y Malí, por ejemplo).
  - El Despacho ODY abarcaba los países incluidos anteriormente en el polo regional de África Central más Angola, que anteriormente era una oficina independiente. Como se ha señalado, comprendía también Benin, el Chad y Ghana, lo cual es cuestionable por lo que se refiere a Benin y Ghana. En cuanto al Chad, sin embargo, su inclusión podría explicarse por razones de logística, ya que el suministro de alimentos a este país se efectuaba desde Douala, en el Camerún.
  - El Despacho ODK reagrupaba las OP incluidas anteriormente en cuatro oficinas de polos regionales (Addis Abeba, los Grandes Lagos, el Cuerno de África y África Meridional), más el Sudán, que era una oficina independiente. Debido a esta amplia cobertura geográfica se mantuvo la oficina regional radicada en Maputo (Mozambique). Debería haberse estudiado la posibilidad de establecer dos despachos regionales en la zona, en lugar de uno solo con una oficina regional. Además, la reciente creación de una oficina del PMA en Johannesburgo (Sudáfrica) (centro de gestión logística y de información para coordinar el envío de ayuda alimentaria a casi 13 millones de personas de la región en riesgo de inanición) debería inducir a examinar de nuevo la actual configuración.
181. Cuando se señalaron estas consideraciones a la atención del Programa, se ofrecieron las siguientes explicaciones:
- Se consideró la posibilidad de incluir Benin y Ghana, e incluso el Chad, en el Despacho ODD en lugar del ODY, pero se desestimó porque habría provocado graves desequilibrios (15 OP en ODD y solamente siete en ODY).
  - También se contempló la opción de dividir el antiguo Despacho Regional OSA en cuatro despachos regionales pero se desestimó sobre todo porque no se habría podido realizar manteniendo el objetivo de no modificar el personal asignado. Sin embargo, se estaba examinando la configuración actual de conformidad con la siguiente afirmación que figura en el "Informe de situación sobre la iniciativa de descentralización" al que se ha hecho referencia anteriormente: *"La gestión del cambio en una organización dinámica como el PMA no acaba nunca. Es posible, por ejemplo, que el emplazamiento de los despachos y la agrupación de los países tengan que cambiar en función de la evolución de la realidad operacional y política y de la situación en cuanto a seguridad"*.
- En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron informados de que los importantes acontecimientos que han ocurrido y que probablemente ocurrirán como resultado de la ampliación de las operaciones en África meridional habían determinado que se examinara la configuración de todos los despachos regionales de África.
182. Se consideró que el número de 12 países por cada despacho regional era manejable. Sin embargo, hay que decir que en el caso de la mayoría de los despachos, su extensión real desbordaba el ámbito de los países en los que el PMA contaba en ese momento con una oficina y con operaciones en curso de ejecución. De hecho, fue necesario realizar planes para contingencias para otros países en los que existía la probabilidad de que se llevaran a



cabo intervenciones de ayuda alimentaria. Esa actitud prospectiva, que se reflejó adecuadamente en la mayoría de los despachos regionales en el "Plan de trabajo para 2002 basado en los resultados", debe ser elogiada. Por otra parte, los despachos regionales tuvieron que planificar también el posible cierre de algunas de sus OP, ya fuera porque las intervenciones de ayuda alimentaria ya no se necesitaban o porque no eran posibles por razones de seguridad. De hecho, en el momento de redactar este informe, el ámbito geográfico de ODR se había reducido a seis OP, con el cierre de las oficinas de Kosovo y Macedonia. También se cerró la oficina en el país de Timor Oriental, reduciendo ligeramente la extensión geográfica del Despacho ODB.

### ⇒ **Contribuciones gubernamentales**

183. Como se recuerda en el "Informe de situación sobre la iniciativa de descentralización", antes mencionado, la última fase del proceso de descentralización se acometió sin exceder las asignaciones presupuestarias aprobadas. Para poder cumplir el objetivo general de mantenimiento de los costos en el nivel existente, la existencia de locales exentos del pago de alquiler fue un criterio importante al seleccionar las ciudades hospedantes de los nuevos despachos regionales, dado que el PMA disfrutaba de ese privilegio en la Sede. Fue fundamentalmente por esa razón por lo que el Despacho Regional para Europa Oriental se ubicó en Roma. Respecto de los restantes despachos, como se indica en los párrafos que siguen, únicamente se obtuvieron locales cedidos gratuitamente para los despachos ODD y ODY. En cuanto a los despachos ODK y ODB, la contribución del Gobierno se limitó al 50% y el 32% del costo del alquiler, respectivamente.
184. En el marco del acuerdo suscrito el 8 de agosto de 2001 con el Gobierno de del Senegal para el establecimiento del Despacho Regional ODD se puso a disposición del PMA de forma gratuita un edificio de cinco plantas para un período de tiempo ilimitado. En el momento en que efectuamos nuestra visita, el despacho regional ocupaba tres pisos y medio (de unos 400 m<sup>2</sup> cada uno) y el resto del edificio estaba destinado a la OP para Senegal. Todos los costos de mantenimiento y reparación corrían por cuenta del Programa. Además de un local cedido gratuitamente, el acuerdo concluido con el Gobierno en relación con el despacho regional no preveía otras contribuciones en especie o en efectivo. Tal era también la situación respecto del antiguo acuerdo concluido en 1969 en relación con la OP, que debería ser revisado cuando se haya adoptado una política global, según se ha indicado anteriormente.
185. Por lo que respecta a Yaoundé, no se firmó acuerdo alguno con el Gobierno del Camerún para el establecimiento de ODY. Los únicos acuerdos existentes se referían a la OP y a la anterior oficina regional, y se habían concertado el 3 de abril de 1968 y el 23 de diciembre de 1999, respectivamente.
- El primero de esos acuerdos, que no preveía ninguna contribución, se modificó probablemente para incluir disposiciones para la aportación de CGC/CGCE, pero mis colaboradores no pudieron conseguir la modificación. Sin embargo, lo cierto es que en el momento en que se entablaron negociaciones para el establecimiento de la oficina regional, los atrasos que debía el Gobierno del Camerún en concepto de contribuciones a los costos locales de funcionamiento del PMA ascendían al equivalente de 671.691 dólares EE UU durante el período comprendido entre 1994 y 1998. En el año 2000 se pagó una parte de esa suma por valor de 170 millones de francos CFA, equivalentes a 240.000 dólares EE UU. Por otra parte, el 16 de julio de 2001, el Gobierno pidió que se cancelaran los atrasos restantes y que la aportación en concepto de CGCE se cifrara en 30 millones de francos CFA (42.000 dólares EE UU).



En el momento en que realizamos el examen aún no se había dado respuesta a esa petición y la situación seguía siendo la misma en el momento de redactar este informe.

- En el segundo acuerdo, concluido para el establecimiento de la oficina regional, se indicaba que el Gobierno del Camerún pondría a disposición del Programa las instalaciones necesarias para sus necesidades y que se suscribiría otro acuerdo para determinar las aportaciones de la contraparte nacional. De hecho, no se habían celebrado otros acuerdos y el PMA fue informado en una carta de fecha 26 de noviembre de 1999 de que se pondrían a su disposición dos plantas del edificio que también ocupaba otra organización de las Naciones Unidas. Esas oficinas se utilizaron para albergar la oficina del PMA en el Camerún y la oficina regional. El 27 de septiembre de 2001, el Gobierno del Camerún informó al Programa que a partir de ese momento podría utilizar todo el edificio, pues la otra organización de las Naciones Unidas se instalaría en un lugar diferente. Sin embargo, como se necesitaba todo el espacio para el recién creado despacho regional, la oficina en el país ocupó otro local arrendado a una empresa privada a partir del 10 de julio de 2001 por la suma mensual de 650.000 francos CFA (equivalentes a 833 dólares EE UU).

186. A la luz de lo anterior, **deseo formular las siguientes recomendaciones:**

- **Debería establecerse un nuevo acuerdo (o modificarse el acuerdo suscrito en relación con la oficina regional) respecto de ODY. En él debería detallarse la contribución del Gobierno (locales cedidos gratuitamente) e indicarse con toda claridad quién sufragará el costo de los servicios públicos, el mantenimiento y las reparaciones.**
- **Por lo que respecta a la oficina en el país, debería concluirse un nuevo acuerdo una vez haya definido el PMA su política global. Entretanto, se debería solucionar la cuestión de los atrasos.**

187. Cuando mis colaboradores visitaron Uganda, el acuerdo suscrito con el Gobierno para el establecimiento del Despacho Regional ODK no había sido ultimado todavía, aunque el despacho se había establecido hacía más de seis meses. En el proyecto de acuerdo se preveía que el Gobierno de Uganda cedería gratuitamente un solar en Kampala para la construcción de oficinas permanentes para el Programa. Entretanto, haría una contribución para sufragar el costo de las instalaciones provisionales que no debería ser inferior al 50% del alquiler mensual de las oficinas. Pese a que el acuerdo no se había firmado todavía, el Gobierno ya había aportado en enero de 2002 la contribución correspondiente al período comprendido entre septiembre y noviembre de 2001 por valor de 31 millones de chelines ugandeses (equivalentes a 18.345 dólares EE UU, es decir, 6.115 dólares mensuales).

188. En el momento en que mis colaboradores visitaron el país, el despacho regional compartía con la oficina en el país las instalaciones que había ocupado anteriormente la oficina del polo regional de los Grandes Lagos. A los 2.600 metros cuadrados arrendados inicialmente por la suma de 26.000 dólares EE UU mensuales se añadieron 560 metros cuadrados para hacer frente a las mayores necesidades de espacio del despacho regional, con un costo de 5.600 dólares mensuales. En opinión de mis colaboradores, la distribución de los gastos entre la oficina en el país y el despacho regional no era equitativa, pues este último sólo pagaba el espacio adicional de 560 metros cuadrados, y debería ajustarse teniendo en cuenta el espacio real ocupado. En el nuevo edificio proyectado para el futuro se dispondría de una superficie total de 4.460 metros cuadrados, por la que se pagaría un alquiler de 491.800 dólares, que compartirían el despacho regional y la oficina en el país en función de la superficie real ocupada. Teniendo en cuenta la contribución actual del Gobierno de Uganda antes mencionada, el Programa debería aportar la suma de 418.420 dólares. Dado que el acuerdo suscrito en abril de 1967 en relación con la oficina en el país





no preveía ningún tipo de CGC/CGCE, debería firmarse un nuevo acuerdo cuando el PMA haya definido su política global.

189. Aunque el PMA reanudó sus operaciones en Tailandia en 1997, en ese momento no se concluyó ningún acuerdo con el Gobierno del Reino de Tailandia. Las negociaciones para suscribir un acuerdo no comenzaron hasta 1999, cuando se estableció la Oficina Regional para el Polo Regional de Asia Oriental y Sudoriental. Las negociaciones fueron largas y complicadas porque se tardó mucho tiempo en alcanzar un acuerdo satisfactorio para las dos partes. Se desarrollaron mediante un intercambio de cartas entre el Ministerio de Asuntos Exteriores de Tailandia y el PMA los días 2 y 17 de abril de 2001, respectivamente. Entretanto, la decisión de transferir fuera de la Sede el Despacho Regional para Asia, emplazándolo en Bangkok, se anunció el 25 de octubre de 2000. Sin embargo, el PMA no consideró oportuno iniciar otra ronda de negociaciones para llegar a un nuevo acuerdo con el único objeto de modificar la condición de la oficina del PMA, transformándola de OR en DR. Por las razones que se aducen *infra*, esa decisión fue, a mi juicio, cuestionable pues el cambio entrañaba algo más que modificar la condición de la oficina.
190. En carta cursada el 2 de abril de 2001 por el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Gobierno del Reino de Tailandia se compromete a otorgar gratuitamente al PMA, a partir del 1º de octubre de 2000 y durante la duración del acuerdo, el uso y disfrute de instalaciones adecuadas para el funcionamiento de su oficina regional. En la carta se indica también que la descripción de esas instalaciones, incluso las condiciones de su concesión y utilización, estará sujeta a un acuerdo que se concertará entre el Ministerio de Agricultura y Cooperativas del Reino de Tailandia y el PMA. Sin embargo, el acuerdo sólo se formalizó en una carta que remitió el Ministerio de Agricultura y Cooperativas el 10 de septiembre de 2001. Entretanto, el PMA había suscrito un acuerdo para el arrendamiento de 844 metros cuadrados de espacio de oficinas en un nuevo edificio (Wave Place). El costo total ascendía a 7.381 dólares EE UU mensuales, incluida la electricidad, es decir, 8,75 dólares por metro cuadrado.
191. En su carta del 10 de septiembre de 2001 a la que se ha hecho referencia, el Ministerio de Agricultura y Cooperativas reconocía que el PMA ya había suscrito un acuerdo de arrendamiento por el edificio de Wave Place y se comprometía a sufragar el costo de 270,21 metros cuadrados del arrendamiento al tipo de arrendamiento y uso de servicio de 97.275,60 baht mensuales con efecto a partir de junio de 2001 y hasta la rescisión del acuerdo por cualquiera de las partes. Dado que el compromiso del Gobierno se refería a la antigua oficina regional, su contribución presente sólo cubría el 32% del costo total del alquiler (incluidos los servicios públicos) del edificio de Wave Place. En consecuencia, el costo del alquiler del espacio adicional para el despacho regional siguió siendo sufragado por el PMA, que debía pagar la suma de 5.172 dólares EE UU, es decir, más de 62.000 dólares anuales. A la luz de lo anterior, **recomiendo que el PMA renegocie el acuerdo relativo a ODB para que su contribución esté más en consonancia con el costo real del despacho regional.**

### ⇒ **Acondicionamiento material y control y gestión del inventario**

192. En los tres despachos regionales situados en África fue necesario reacondicionar o reestructurar las instalaciones que se pusieron a disposición del PMA (ODD y ODY) o que se alquilaron de forma temporal (ODK) para afrontar las necesidades del Programa en materia de seguridad, acondicionamiento de oficinas y equipo y conectividad. Se arbitró un presupuesto especial entre marzo y diciembre de 2001 por la suma de 3.796.300 dólares EE UU, que incluía 500.000 dólares destinados al pago de las



indemnizaciones por cese en el servicio al personal local de las oficinas regionales que iban a cerrarse. El presupuesto comprendía también los costos relacionados con las mejoras que debían hacerse en los despachos ODC y ODB, que ascendían a 103.900 dólares para cada despacho. La financiación se proporcionó con cargo a contribuciones AAP adicionales aportadas al amparo del artículo 416 b) de la Ley de Agricultura de los Estados Unidos de 1949 y se asignó del modo siguiente: 3.078.552,95 dólares para 2001 y 717.447,05 dólares para 2002.

193. Con arreglo a los gastos que se cargaron al centro de costos establecido para la última fase del proceso de descentralización, el presupuesto fue más que suficiente pues el 10% no fue ejecutado. Como se refleja en el Cuadro 6 que figura a continuación, sólo en las partidas correspondientes al personal, consultores y gastos de viaje fueron los gastos mucho más elevados de lo previsto (un 126% más), pero ello se debió a la decisión de financiar, en particular, un taller sobre descentralización y misiones de apoyo al despacho regional en relación con el WINGS. Los costos de alquiler de ODK correspondieron al nivel presupuestado y otras partidas fueron inferiores a lo previsto, especialmente en lo que respecta a la reestructuración y el equipo de oficinas (el 26% menos).

**CUADRO 6: COMPARACIÓN DE ENTRE LOS COSTOS PRESUPUESTADOS Y EFECTIVOS (EXCLUIDA LA INDEMNIZACIÓN POR CESE EN EL SERVICIO) EN DÓLARES EE UU**

	Presupuesto	Efectivos 2001	Efectivos 2002	Efectivos 2001- 2002	Diferencia en dólares EE UU	Diferencia en %
Reestructuración y equipo de oficinas	1 586 000	1 064 548,42	105 306,39	1 169 854,81	-416 145,19	-26%
Costos de TC/TI	1 036 700	745 491,16	247 401,75	992 892,91	-43 807,09	-4%
Personal, consultores y gastos de viaje	159 000	358 190,71	1 878,72	360 069,43	201 069,43	126%
Alquiler	264 600	260,517.34		260 517,34	-4 082,66	-2%
Seguridad	150 000	7 720,18	35 827,31	112 547,49	-37 452,51	-25%
Vehículos	100 000	75,196.15	1 363,00	76 559,15	-23 440,85	-23%
Otros		7,97		7,97	7,97	-
<b>Total</b>	<b>3 296 300</b>	<b>2 580 671,93</b>	<b>391 777,17</b>	<b>2 972 449,10</b>	<b>-323 850,90</b>	<b>-10%</b>

194. Todos los nuevos despachos regionales estaban operacionales el 1º de septiembre de 2001, fecha en que se cumplía el plazo establecido. Si bien hay que elogiar la rapidez con que se realizaron las tareas de acondicionamiento, las visitas que realizaron mis colaboradores sobre el terreno revelaron, sin embargo, que en muchos casos esa rapidez fue en detrimento del control y gestión del inventario. Cabe señalar especialmente lo siguiente:

- Habida cuenta de que ODY se trasladó a los locales que ocupaban anteriormente la OP para el Camerún y la Oficina Regional para África Central, los directores afectados acordaron trasladar todo su inventario al despacho regional, con la excepción de algunos vehículos y ordenadores que se dejaron en la OP para que pudiera continuar desempeñando su cometido. La decisión fue acertada, pues evitó dismantelar el equipo y tener que hacer frente a los gastos de traslado. Sin embargo, no se efectuó un recuento material para determinar el cierre y apertura del inventario de las oficinas en cuestión y para informar a la Sede al respecto.



- Ni en ODK ni en ODB se realizó un inventario cuando se cerró la oficina regional y se estableció el despacho regional. Además, mis colaboradores no pudieron conseguir el inventario de cierre de ejercicio que debía haberse realizado. Si bien es cierto que en las comprobaciones sobre el terreno que se realizaron sobre la base del inventario de mitad de año no se detectó la falta de ningún artículo, mis colaboradores observaron que, en el caso de ODB, varios artículos que se recibieron una vez efectuado el inventario de mitad de año no fueron registrados ni etiquetados convenientemente.
195. En casi todos los casos, los directores regionales achacaron las deficiencias que se observaron al establecimiento de la nueva oficina, la falta de recursos y la existencia de otras prioridades más acuciantes. **Recomiendo que todos los despachos regionales adopten sin tardanza las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la directiva de 16 de abril de 1997 sobre la gestión y control del inventario.**

## Asuntos relativos al personal

### ⇒ *Proceso de redistribución del personal internacional*

196. El proceso de redistribución que tuvo lugar a mediados de 2001 y que se había iniciado en noviembre de 2000 afectó a más de 300 funcionarios internacionales, cuyo traslado se consideró. Más de la cuarta parte de esos traslados guardaban relación directa con la última fase del proceso de descentralización. Como se indica en el "Informe de situación sobre la iniciativa de descentralización", antes mencionado, se trasladaron a las oficinas exteriores 31 puestos internacionales de categoría profesional, ubicados antes en la Sede. Por otra parte, el cierre de la mayoría de las oficinas regionales comportó la supresión de cinco puestos y la redistribución de otros 50.
197. Teniendo en cuenta la complejidad de los asuntos relativos al personal que era necesario resolver, considero que la redistribución del personal de categoría profesional relacionada directamente con la última fase del proceso de descentralización se realizó en el momento oportuno y de forma eficiente. En el momento en que se establecieron los despachos regionales se observó un número muy reducido de vacantes. Además, la redistribución de los antiguos directores y oficiales regionales se realizó sin mayores dificultades, aunque el PMA determinó que no se les diera prioridad para ocupar puestos en los despachos recién creados. Hay que señalar, sin embargo, que la recalificación a una categoría superior de determinados puestos de alta dirección (en su mayoría puestos de director en el país) que decidió la Directora Ejecutiva a finales de 2000 y en 2001, previa aprobación por la Junta Ejecutiva en el tercer período de sesiones ordinario de 1999, facilitó notablemente el proceso.

### ⇒ *Traslado o cese en el servicio de personal local*

198. En todas las oficinas regionales que debían cerrarse en las ciudades hospedantes en las que no iban a establecerse despachos regionales se exhortó a los directores regionales a encontrar empleos alternativos en las OP, cuando fuera posible, o en otros organismos de las Naciones Unidas o de otra índole. Como ya se ha señalado, se presupuestó la suma de 500.000 dólares EE UU para hacer frente a las indemnizaciones por cese en el servicio. Como se especifica en el Cuadro 7, a continuación, solamente se pagó en concepto de indemnización del personal local la suma de 205.632, 56 dólares EE UU (es decir, el 41% de la cifra presupuestada).



**CUADRO 7: COMPARACIÓN ENTRE LAS INDEMNIZACIONES POR CESE EN EL SERVICIO EFECTIVAS Y PRESUPUESTADAS**

	Efectivas 2001	Efectivas 2002	Efectivas 2001-2002
Antigua Oficina Regional Kenya	17 506,20		17 506,20
Antigua Oficina Regional Uganda	3 083,44		3 083,44
PNUD/CEO, agosto de 2001		3 259,15	3 259,15
<b>Total de personal local - oficinas nacionales</b>	<b>20 589,64</b>	<b>3 259,15</b>	<b>23 848,79</b>
Antigua Oficina Regional Côte d'Ivoire	35 423,07		35 423,07
Antigua Oficina Regional Kenya	98 870,50		98 870,50
Antigua Oficina Regional Uganda	244,73		244,73
Antigua Oficina Regional Burkina Faso		36 428,60	36 428,60
PNUD/CEO, agosto de 2001		10 816,87	10 816,87
<b>Total de personal local - servicios generales</b>	<b>134 538,30</b>	<b>47 245,47</b>	<b>181 783,77</b>
<b>Total de gastos efectivos</b>	<b>155 127,94</b>	<b>50 504,62</b>	<b>205 632,56</b>

### ⇒ *Comparación de las plantillas de personal*

199. Como se indica en el documento titulado "Un decenio de cambios", que se presentó a la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario en 2002, la última fase del proceso de descentralización debía realizarse sin que se produjeran aumentos de personal. Basándose en la información obtenida de los diferentes despachos regionales que visitaron, mis colaboradores trataron de dilucidar si se había cumplido ese objetivo y, para ello, compararon las plantillas de personal aprobadas de los antiguos despachos y oficinas regionales y la Sede con las de los nuevos despachos regionales instalados sobre el terreno.

200. Como se recoge en el Cuadro 8 que figura a continuación, la última fase de la descentralización comportó una reducción de 28 puestos aprobados, financiados en su mayoría con cargo al presupuesto AAP. Para tener una idea más cabal de los ahorros conseguidos es necesario, sin embargo, tener en cuenta lo siguiente:

- La comparación se efectuó sobre la base de los puestos aprobados y no se dedujeron los puestos no ocupados y las vacantes existentes en los antiguos despachos y oficinas regionales.
- La mayoría de los puestos suprimidos fueron de carácter local con un costo de nómina muy inferior. El ahorro conseguido por la reducción del número de puestos se contrarresta, pues, en parte por el incremento del costo de la nómina. Como se recomienda en los párrafos que siguen, debería haberse realizado un análisis más completo para determinar la cuantía del ahorro efectivo.

**CUADRO 8: COMPARACIÓN GLOBAL DE LA PLANTILLA DE PERSONAL**



Categoría	África neto	ODR neto	ODB neto	Total neto nuevos despachos regionales
Directores D1-D2	-1	-0,45	-1,55	-3
Profesionales P2-P5	-3	-2,30	+1,3	-4
Personal internacional de servicios generales	+8	-	+3	+11
Oficiales nacionales	+3	-	+3	+6
Personal local de servicios generales	-23	-6,25	-8,75	-38
<b>Total general</b>	<b>-16</b>	<b>-9</b>	<b>-3</b>	<b>-28</b>

## Funcionamiento de los nuevos despachos regionales

### ⇒ *Cometidos y funciones de cada nivel*

201. En el momento de redactar este informe, la división de cometidos y funciones entre los despachos regionales, las oficinas regionales u oficinas de polos regionales y las OP se regía todavía por la directiva del Departamento de Operaciones titulada "Directrices para la estructura del modelo, definiciones de las dependencias, distribución y asignación de funciones, declaraciones de funciones, flujo de trabajo y delegación de autoridad para los despachos del Departamento de Operaciones", que se publicó el 10 de noviembre de 2000. Se anunció la publicación de una nueva directiva que tendría en cuenta la última fase del proceso de descentralización, pero aún no había visto la luz en el momento de redactar este informe. **En consecuencia, recomiendo que se ultime lo antes posible.** No obstante, mis colaboradores tomaron nota de que el mandato de los oficiales de enlace de los despachos regionales fue publicado el 21 de noviembre de 2001.

### ⇒ *Coexistencia en el mismo país de un despacho regional y una oficina en el país*

202. Mis colaboradores constataron que la circular del Director Ejecutivo titulada "Título del representante del PMA" de fecha 10 de octubre de 2001 tenía la utilidad de que clarificaba la condición respectiva del Director Regional y el Director en el País en aquellos países en los que el Programa contaba con un despacho regional y una OP. En cuanto al funcionamiento cotidiano, se observó una diversidad de situaciones en los países en que ello ocurría. De hecho, fue solamente en el Senegal donde mis colaboradores constataron una separación total de funciones entre el despacho regional y la oficina en el país. Como ya se ha dicho, ambas oficinas compartían las mismas instalaciones pero el único servicio común, que prestaba el despacho regional a la OP, estaba relacionado con la tecnología de información y comunicación (TIC). Excepto durante los primeros meses de actividad del despacho regional, cuando aún no tenía cuentas bancarias y carecía del personal de finanzas y administración necesario, la OP no suministraba servicio alguno al despacho regional. Mis colaboradores consideraron que esa situación era satisfactoria porque el personal respectivo sabía exactamente a quién debía informar. Constataron también que el despacho regional no dispensaba a la OP un trato diferente que a las restantes OP de su región.



203. En Kampala se observó la situación opuesta. Desde que se cerró la oficina regional de los Grandes Lagos, las funciones que ejercía anteriormente la dependencia de apoyo a los Grandes Lagos se integraron en ODK, ya que estaba todavía en curso una operación regional (la operación prolongada de socorro y recuperación OPSR 10062 para los Grandes Lagos). Para administrarla, el despacho regional decidió unir sus recursos a los de la operación en el país en relación con la logística, compras, recursos humanos, administración y TIC. Mis colaboradores constataron que esa situación provocó una confusión de responsabilidades entre la OP y el despacho regional. Sin embargo, fueron informados de que se trataba de una medida provisional y de que se haría una evaluación de la OPSR en la que se formularían recomendaciones para el futuro.
204. La situación del Camerún era intermedia entre las dos anteriores. En el momento en que mis colaboradores visitaron el país, la OP había sido trasladada a otros locales distintos de los que ocupaba el recién establecido despacho regional. Sin embargo, la OP no estaba en condiciones de ocuparse de su propia administración sin el apoyo del despacho regional. Como ya se ha indicado había dejado casi todo su material para que fuera utilizado por el despacho regional. La inexistencia de cuentas de anticipos en efectivo separadas, el número insuficiente de funcionarios internacionales y los problemas de conectividad en el nuevo edificio de la OP indujeron al DP a delegar la gestión administrativa y financiera en el despacho regional sobre la base de un acuerdo informal. Atendiendo a la recomendación de mis colaboradores se procedió a efectuar gradualmente la separación total de la OP y el despacho regional.

### ⇒ *Relación entre los despachos regionales y las OP*

205. Respecto de la relación entre los despachos regionales y las OP en África cabe decir lo siguiente:
- En ODD, la comunicación se realizaba principalmente mediante correo electrónico, pero el teléfono seguía siendo el segundo instrumento de comunicación en importancia. Los medios de comunicaciones eran considerados satisfactorios aunque se consideraba urgente ampliar la anchura de banda del sistema V-SAT para atender las necesidades en materia de voz y datos y el requisito previsto de videoconferencias. Las reuniones, aunque reducidas en número, eran consideradas como un instrumento muy importante para asegurar la adopción de un enfoque regional común. La comunicación en línea se consideraba adecuada para las necesidades cotidianas, pero las reuniones regionales permitían mantener deliberaciones más pormenorizadas. En el momento en que mis colaboradores visitaron la región, se habían celebrado dos reuniones regionales con la participación de todos los DP.
  - No se observaron problemas de conectividad en ODK, ya que todos los países de la zona contaban con una buena infraestructura de TIC. El correo electrónico se utilizaba de forma habitual, al igual que el teléfono y el fax, y los desplazamientos entre las OP y Kampala se realizaban sin dificultades. Sin embargo, no se expresó la intención de organizar reuniones frecuentes con los DP. En el momento en que se produjo la visita de mis colaboradores, solamente se había organizado una reunión, en diciembre de 2001.
  - En cuanto a ODY, el despacho regional se comunicaba con las OP de su zona mediante el correo electrónico y el teléfono, principalmente, mediante una combinación de sistemas terrestres, del sistema V-SAT y de teléfono móvil. Sin embargo, existían problemas en los sistemas de recepción de comunicaciones de los países. Se consideraba que la mejor solución para superar esas dificultades sería instalar el sistema V-SAT en todas las OP. El despacho regional ODY consideraba que



su mandato consistía en proporcionar orientación estratégica, normativa y de gestión, así como dirección y retroinformación. Ello se complementaba con visitas a las OP en relación con las actividades de apreciación, las misiones de evaluación y las misiones técnicas.

206. Fue en Asia donde mis colaboradores constataron que la relación con las OP estaba más estructurada. Los DP habían constituido una "Junta de Directores", que estaba presidida por el director regional y copresidida por su director adjunto. ODB consideraba que su mandato era dinámico y se basaba en la demanda. Los DP debían presentar peticiones de apoyo a ODB y posteriormente evaluar el apoyo que realmente habían recibido. Además, el director regional y su adjunto realizarían cada dos años un "examen de gestión del país" en cada OP con el fin de examinar, especialmente, la actividad del PMA en dicho país. En el momento en que mis colaboradores llevaron a cabo su visita, la "Junta de Directores", que debía reunirse en tres ocasiones durante el bienio inicial, iba a celebrar una reunión en junio de 2002. La anterior reunión había tenido lugar poco tiempo después del establecimiento del despacho regional en agosto de 2001. Todos los DP habían visitado individualmente el despacho regional, excepto los de la India y Sri Lanka. A su vez, el director regional o su adjunto habían visitado siete de los doce países de la zona. Cuando mis colaboradores señalaron estas observaciones a la atención del Programa, se asumió el compromiso, con el que estoy de acuerdo, de extraer enseñanzas y repetir las prácticas idóneas en relación con la forma en que cada despacho regional se relaciona con las OP de su jurisdicción.

### Evaluación del proceso de descentralización

207. En el párrafo 159 de mi informe sobre el bienio 1998-1999 concluía el examen de proceso de descentralización señalando que *“debería haberse evaluado el efecto de esta reforma, dado que ya han transcurrido dos años y medio desde que se inició”*. En consecuencia, recomendaba que *“se lleve a cabo esta evaluación y que incluya, entre otras cosas, una estimación precisa de los costos y ahorros financieros, con datos tales como el número de puestos que se han creado sobre el terreno y se han suprimido en la Sede, el costo administrativo de las oficinas regionales y el costo global del proceso de descentralización”*.
208. En un primer momento, el PMA respondió positivamente a mi recomendación. Así, en el primer "Informe parcial sobre la aplicación de las recomendaciones del Auditor Externo contenidas en el informe de auditoría del bienio 1998-99"<sup>14</sup> se indicaba lo siguiente: *“Está previsto realizar a mediados de 2001 la evaluación de la Iniciativa del Cambio Orgánico iniciada en 1997. Comprenderá la evaluación de los costos y ventajas que comporta la descentralización del proceso de adopción de decisiones sobre las operaciones en las OP. El Comité de Supervisión de la Gestión del Cambio establecerá los contenidos de esta evaluación. Se pedirá a un número reducido de empresas de consultoría sobre asuntos de gestión que presenten propuestas y el informe que se elabore se someterá a la Junta Ejecutiva a su debido tiempo”*.
209. Sin embargo, en el segundo informe parcial<sup>15</sup>, que fue examinado por la Junta Ejecutiva en su tercer período de sesiones ordinario de 2001, se decía lo siguiente: *“Teniendo en cuenta que en el segundo semestre de 2001 se ultimarán la descentralización de los despachos regionales y el proyecto WINGS, la Secretaría decidió que aún no era el momento adecuado para hacer una evaluación inmediata. En vez de ello, la Secretaría*

<sup>14</sup> Documento WFP/EB.3/2000/4-B/1.

<sup>15</sup> Documento WFP/EB.3/2001/5-A/1.



*presentará a la Junta en su período de sesiones de febrero de 2002 un informe sobre la década de cambios, y tiene planes para realizar una evaluación progresiva, a partir de 2002, de todos los aspectos de la iniciativa”.*

210. En su primer período de sesiones ordinario de 2002, la Junta Ejecutiva recibió, además del informe sobre el decenio de cambios antes mencionado, una nota informativa sobre la "Evaluación del cambio orgánico en el Programa Mundial de Alimentos"<sup>16</sup>, en cuyo último párrafo se indica que *"se propone evaluar oficialmente el proceso de cambio en el PMA recurriendo a una serie de análisis selectivos centrados en iniciativas o componentes concretos de la iniciativa de cambio orgánico. Uno de los primeros análisis se centrará en la descentralización, y el informe derivado de éste se presentará a la Junta en mayo de 2003"*. Aunque es de lamentar que no se realizara una evaluación antes de iniciar la última fase de la descentralización, he tomado nota del compromiso asumido.
211. En mi opinión, la evaluación debería incluir, como se ha recomendado anteriormente, una estimación exacta de la evolución de los costos y ahorros financieros, si los hubiere. Deberían ampliarse las comparaciones que hicieron mis colaboradores sobre el número de puestos creados en los despachos regionales y los suprimidos en la Sede y en las antiguas oficinas regionales incluyendo el costo unitario de los puestos en cuestión para determinar el impacto global sobre los gastos de personal. También debería hacerse esa comparación en las regiones ODC y ODM. En cuanto a los restantes costos, mis colaboradores ya han determinado que los gastos de alquiler serán más elevados que antes ante la imposibilidad de contar con locales cedidos gratuitamente para todos los despachos regionales. También debería examinarse el impacto sobre otros costos como las telecomunicaciones y los viajes. En el momento de redactar este informe, el PMA reafirmó el compromiso de efectuar una evaluación del proceso de descentralización y tomó nota de las sugerencias reseñadas más arriba.

## **EXAMEN DE SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE MEJORA DE LA GESTIÓN FINANCIERA**

### **Información de antecedentes**

212. Aprobado oficialmente por la Directora Ejecutiva en febrero de 1996, el Programa de Mejora de la Gestión Financiera (FMIP) fue concebido como un conjunto de actividades integradas a corto, medio y largo plazo, encaminadas a mejorar la gestión financiera en conjunto, tanto en la Sede como sobre el terreno. En mi informe sobre las cuentas correspondientes a 1998-1999 [párrafos 175 a 199], rendí informe sobre los resultados de la auditoría llevada a cabo por mis colaboradores, que se concentró en el reemplazo de los sistemas de información, al que corresponden las dos terceras partes del presupuesto. Se examinó también la cuestión del costo y de la financiación.
213. Los nuevos sistemas de información estarían formados por ocho elementos reagrupados en dos proyectos globales. Por una parte, tres sistemas de apoyo para los gastos relativos a las compras, las finanzas, y la nómina/recursos humanos constituyeron el proyecto titulado "Sistema de apoyo a la gestión de información estratégica" (SIMSS). Por otra parte, en el proyecto titulado "Sistema integrado de operaciones y estrategias" (OASIS) se reagruparon los cinco sistemas de operaciones siguientes:

<sup>16</sup> Documento WFP/EB.1/2002/INF/13.





- el Sistema de movilización de recursos (SMR) para el seguimiento, en todas las etapas, de las contribuciones de los donantes;
- el Sistema de planificación y gestión de proyectos (PPMS) para la gestión de los proyectos desde su concepción hasta su cierre;
- el Sistema de información de programación y asignación de recursos (PARIS) para la asignación y el seguimiento de los recursos dedicados a los proyectos;
- el Sistema de gestión logística para la determinación de los costos y la gestión de las actividades de transporte, embarque y seguros; y
- el Sistema de Análisis y Procesamiento del Movimiento de Productos (COMPAS) para el seguimiento de los productos desde la llegada a puerto y durante el transporte por tierra hasta que alcanzan su destino final.

214. Con la excepción del SMR y del COMPAS, todos los demás sistemas usaron el programa SAP R/3 de IBM. Cuando redacté el informe correspondiente a 1998-1999, sólo el COMPAS estaba en pleno funcionamiento, aunque abarcaba únicamente 26 países. El SMR se había estado utilizando en la Sede desde febrero de 1999, pero quedaban sin resolver varias cuestiones.

### Objetivos, alcance y método de la auditoría

215. En relación con el bienio 2000-01 se llevó a cabo un examen de seguimiento, con objeto de estudiar las modificaciones que tuvieron lugar en cuanto a la ejecución, los costos y la financiación de los proyectos desde mi informe anterior. Además, dado que todos los elementos SAP del sistema WINGS, excepto el relativo a la nómina, entraron en funcionamiento en enero de 2001, contraté los servicios de dos especialistas, uno en transferencia de datos y otro en SAP. El mandato del primero fue el de examinar la transferencia de datos de los antiguos sistemas (General Ledger: Millennium– GL:M y sistema de información del PMA (WIS)) al SAP, con objeto de determinar los riesgos que podrían repercutir en los estados financieros correspondientes a 2000-01. Al otro se le encargó que llevase a cabo un examen del SAP, que se centrase en la seguridad del sistema, la separación de cometidos y demás controles destinados a garantizar la integridad de los datos financieros. Por último, aunque no por ser menos importante, en esa sección se rinde informe, como ya se indicó, de los resultados sintetizados del estudio sobre aspectos relacionados con la conectividad.

### Aplicación del SAP

#### ⇒ Fecha de la entrada en funcionamiento

216. En mi informe anterior, había formulado observaciones sobre el hecho de que la fecha de entrada en funcionamiento del SAP había cambiado cuatro veces desde la fecha inicial de enero de 2000. Cuando redacté mi informe relativo a 1998-1999, la fecha de entrada en funcionamiento estaba fijada para el 2 de octubre de 2000, lo que no me pareció realista, debido principalmente a preocupaciones acerca de los avances realizados en la depuración de datos y la estrategia incompleta de la transferencia de datos. Recomendé, por tanto, que dicha fecha se estableciese de conformidad con la finalización de todas las actividades de introducción del sistema.

217. La falta de viabilidad de la fecha de entrada en funcionamiento de octubre de 2000 fue reconocida por el PMA ya a fines de agosto y principios de septiembre de 2000. En las actas de la 23ª reunión del Comité Directivo del FMIP, que se celebró el 5 de septiembre



de 2000 se indicaba que habida cuenta de los planes y las restricciones existentes, el sistema (con exclusión de la nómina/recursos humanos) no podría estar listo para la entrada en funcionamiento antes de principios de noviembre. Se anunció posteriormente, en la “Instantánea mensual del FMIP” relativa a octubre de 2000, que la fecha de entrada en funcionamiento había cambiado a enero de 2001 para todos los módulos de SAP, excepto los relativos a la nómina de recursos humanos y a viajes.

218. La fecha oficial final para inscribir las nuevas transacciones en el SAP era el 8 de enero de 2001, pero hasta el 31 de enero de 2001 no se pudo dar amplio acceso a todas las dependencias de la Sede y a los dos despachos regionales destacados al terreno. Como se anunció en el número 32 del boletín SAP, hasta el 28 de febrero de 2001 no se procesaron mediante el SAP los pagos de la Sede. Como consecuencia, se mantuvieron los sistemas anteriores para registrar las transacciones relativas al período de transición de 2001, además de todas las anotaciones contables adicionales y ajustes precisos para el cierre de las cuentas transitorias correspondientes a 2000. Dado que el cierre estaba directamente relacionado con la segunda etapa de la transferencia (véase *infra*), fue, de hecho, el 14 de septiembre y el 5 de octubre de 2001, respectivamente, cuando se facilitaron a mis colaboradores, para el examen que tenían que emprender, los estados financieros provisionales de 2000 y las notas correspondientes.
219. En el momento de redactar este informe, la conexión del SAP con las actividades sobre el terreno era aún limitada. Los cuatro despachos regionales recién destacados se conectaron el 1º de septiembre de 2001, y 12 OP obtuvieron acceso en enero de 2002. Por lo que se refiere a la nómina, el objetivo revisado de abril de 2001 se aplazó sucesivamente a junio, julio y agosto de 2001. En la 36ª reunión del Comité Directivo del FMIP, que se celebró el 21 de mayo de 2001, se anunció que la primera paga mediante el SAP no podría tener lugar hasta noviembre de 2001. Puesto que no tenía sentido cambiar a un nuevo sistema de nómina estando ya tan avanzado el bienio y con la conversión al euro tan cercana, se decidió hacer la primera paga SAP en enero de 2002. El plazo se cumplió. Sin embargo, como se explica detalladamente a continuación, los retrasos con que se tropezó tuvieron importantes repercusiones financieras. El módulo de gestión de los viajes entró en funcionamiento el 29 de abril de 2002.

### ⇒ Migración de datos

220. Como se explica detalladamente en la Nota 3 de los estados financieros, la transferencia al SAP de los datos financieros y demás información de los antiguos sistemas se ejecutó en varias etapas.
- La primera etapa, que se ejecutó del 4 al 8 de enero de 2001, sólo se ocupó de los datos esenciales (tales como contribuciones por recibir y parte de las consignaciones ya efectuadas) que eran precisos para dotar de continuidad operacional al nuevo sistema mientras se esperaba la finalización del cierre de los sistemas anteriores y la depuración de datos.
  - La segunda etapa, que tuvo lugar en la segunda semana de agosto de 2001, consistió en la transferencia de las cuentas del balance general, así como de los saldos de fondos y proyectos, teóricamente al 31 de diciembre de 2000, pero con la inclusión de las transacciones asentadas en los sistemas anteriores durante el período de transición de 2001.
  - Además, se llevaron a cabo después de agosto de 2001 actividades relativas al período posterior a la migración de datos, con objeto de corregir algunas transacciones que no se habían transferido por completo al no haber finalizado la depuración de datos o a la refinanciación de algunos proyectos.



221. El proceso de transferencia de datos fue objeto de amplio examen por OEDA en abril y mayo de 2002. Por consiguiente, el examen que llevó a cabo el especialista contratado por mí confió en esa labor y aceptó sus resultados. Si bien en el examen no se encontró ningún punto débil de importancia que pudiese haber repercutido en los estados financieros correspondientes al bienio 2000-2001, se indicaron las siguientes deficiencias, que ya habían sido señaladas anteriormente por la OEDA.

#### Gestión del proyecto de migración de datos

222. La gestión del proyecto de migración de datos se confió inicialmente a un consultor. Sin embargo, con la excepción del documento de estrategia de la transferencia en conjunto, no se lograron avances importantes en virtud de su gestión. De hecho no se hicieron mejoras importantes hasta diciembre de 2000, fecha en que se rescindió su contrato y la gestión del proyecto se reestructuró posteriormente de la manera siguiente:

- El Director del FMIP estableció oficialmente un equipo de transferencia consistente en coordinadores de transferencia procedentes de todas las unidades económicas, que rendían informe directamente a ella.
- Se establecieron también claras vías de información a partir de los coordinadores de cada unidad económica, quienes rendían informe al Director del FMIP, que, a su vez, rendía informe al Comité Directivo del FMIP.
- Se estableció, para facilitar la toma de decisiones, el proceso de resolución de problemas.
- Se publicó con regularidad un Boletín, que permitió establecer una comunicación y documentación más clara y eficaz de las modificaciones que tenían lugar en la estrategia y los procedimientos de transferencia en conjunto.

Mis colaboradores observaron, sin embargo, que las modificaciones que se hicieron al documento de estrategia inicial se vieron reflejadas en diversos documentos, mientras que el documento sobre la estrategia inicial de migración de datos debería haberse finalizado y actualizado con regularidad para ofrecer una perspectiva amplia de la aplicación efectiva. No pudieron localizarse algunos de los documentos de apoyo.

#### Estrategia de la migración de datos

223. Por lo que respecta a la estrategia en sí, se eligió transferir únicamente una cantidad limitada de datos históricos. Dado que sólo se transfirieron saldos con respecto a la mayoría de las esferas de operaciones (contribuciones, fondos, proyectos, asignaciones), los usuarios tendrían que remitirse al « almacén de información comercial » del SAP, donde se almacenaron los datos históricos para información completa. Cada unidad comercial conservaba también sus propias copias de seguridad de documentación histórica, descargadas del sistema anterior en forma de hojas de cálculo. En el marco de un elevado movimiento de personal, lo que con frecuencia supone un nivel también elevado de pérdida de conocimientos, la transferencia de algunos datos históricos podría haber resultado más eficaz a largo plazo. En opinión del PMA, el posible efecto positivo no habría justificado la complejidad adicional que esa transferencia habría supuesto.

224. Igualmente, dado que se sabía que los antiguos sistemas no eran completamente fiables y que no se llevó a cabo nunca una conciliación entre GL:M y WIS, una transferencia paso a paso por cada ámbito de operaciones podría haber constituido un enfoque más acertado. Esto habría entrañado costos adicionales, puesto que habría habido que establecer interfaces temporales, pero habría hecho más fácil practicar correcciones, ya que la



corrección que se hizo en un ámbito no se pasó inmediatamente a otro. El PMA opinó, sin embargo, que esto habría añadido una complejidad y unos costos innecesarios.

#### Depuración y migración de datos

225. Transferir datos es una operación sumamente compleja, puesto que supone abordar simultáneamente cuestiones técnicas y operacionales. En el caso del PMA, ese proceso resultó aun más complicado por la amplia depuración de datos que fue preciso efectuar. Como se reconoció cuando se trató de conseguir, en mayo de 2001 (véase *infra*), que la Directora Ejecutiva aprobase financiación adicional para abordar esta cuestión, se había subestimado hasta qué punto era preciso proceder a la depuración de los datos. Como se indicó en la 34ª reunión del Comité Directivo del FMIP, que se celebró el 11 de abril de 2001, parte de los problemas con que se tropezó se debieron a “pecados del pasado”, es decir, lo ocurrido en esferas tales como, por ejemplo, contribuciones por cobrar, cuentas transitorias y cuentas bancarias, cuentas de seguro, cuentas destinadas a primas de celeridad y sobrestadía, proyectos cerrados y saldos de fondos. En el pasado se habían efectuado, de hecho, muy pocos intentos sistemáticos de depurar y conciliar los datos, a pesar de los recordatorios enviados con regularidad por mis colaboradores. Además, dada la información disponible en los sistemas anteriores, los registros históricos no siempre resultaron adecuados para registrar pormenores en el SAP. Esto llevó a tener que emprender un “pulimento” de los registros, que exigió mucho tiempo, para ponerlos en un formato aceptable para la carga de datos.

226. Consecuencia de todo ello, como se indicó anteriormente, fue que aún estaba en curso la depuración de datos cuando se emprendió el examen, pese a que, a tenor de las mejores prácticas, esa depuración debería haber finalizado antes de la transferencia y deberían haberse transferido únicamente los datos depurados. El PMA argumentó que, si bien sería buena práctica transferir datos completamente depurados, de hecho no era posible hacerlo. El PMA tomó, por tanto, la decisión consciente de efectuar la migración cuando el nivel de depuración de los datos residuales fuese tal que el análisis restante pudiese llevarse a cabo sin peligro en el nuevo sistema. En mi opinión, esa decisión tuvo, en particular, las consecuencias siguientes:

- Las contribuciones por cobrar fueron principalmente transferidas antes del examen de RE y FS para determinar su validez.
- Los proyectos cerrados con un saldo negativo fueron transferidos, a pesar de que habría habido que ocuparse del saldo pendiente antes de la transferencia.
- Se transfirió una suma de 243,8 millones de dólares EE UU de saldos negativos por cobrar, proveniente en su mayor parte de la asignación de fondos separados para contribuciones por pagar y los ingresos correspondientes a esas mismas contribuciones, respectivamente.
- No se llevó a término la conciliación de las contribuciones transferidas a nivel de proyecto. Asimismo, no se llevó a término tampoco la depuración de todas las cuentas de seguro, como ya se indicó [párrafo 51].
- Se observaron diferencias inexplicadas con respecto a las cuentas por cobrar de las OP y estaba pendiente todavía la conciliación de 304 cuentas de OP.
- Las transferencias de los saldos de fondos de las cuatro categorías de programas dio por resultado una discrepancia neta inexplicada de 63.841 dólares EE UU entre el saldo final de los sistemas anteriores y el saldo de apertura en el SAP.

227. En el momento de redactar este informe se había llevado a término el examen de las contribuciones por pagar y los proyectos cerrados. Con respecto a las primeras, estaban en



proceso los asientos de ajuste. Con respecto a los segundos, se estaba preparando un informe para que lo examinara la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de octubre de 2002, y se estaban celebrando conversaciones con los donantes sobre la posible utilización de los saldos de los proyectos cerrados, con inclusión de la posibilidad de compensar los saldos negativos procedentes de los excedentes existentes con otras contribuciones. Además, el monto de las cuentas por cobrar negativas se redujo a 2 millones de dólares EE UU después del examen. En cuanto al resto, **recomiendo que prosiga la labor acerca de las cuestiones de migración de datos pendientes hasta que todas las discrepancias estén completamente explicadas, todas las partidas debidamente conciliadas y toda la documentación que falta debidamente registrada. Basándose en cálculos estimativos exactos de la cantidad de trabajo que supone, deberán fijarse plazos que se vigilen atentamente y los progresos que se efectúen deberán ser examinados con regularidad por OEDA.**

228. En vista de todo lo que antecede, en mi opinión la planificación de la ejecución resultó poco realista, dada la complejidad de la depuración y la transferencia de los datos. Puesto que esos aspectos eran de importancia decisiva, dados los bajos niveles de control de los antiguos sistemas, y puesto que no había ningún particular apremio operacional, habría sido mejor aplazar la fecha de entrada en funcionamiento del SAP y contar con tiempo suficiente para preparar por completo los datos que había que cargar en el SAP. El PMA argumentó que la decisión de entrar en funcionamiento en enero de 2001 se había adoptado después de dedicar suma atención a todos los beneficios y riesgos que suponía entrar en funcionamiento en aquel momento, incluida la cantidad pendiente de datos sin depurar. Sostuvo además que, mediante la labor complementaria de depuración de datos y la planificación detallada del cierre, fue capaz de presentar los estados financieros correspondientes a 2000-2001 a tiempo para la auditoría.

### ⇒ Examen del SAP

229. El examen del SAP que llevó a cabo un especialista a fines de mayo y principios de junio de 2002 no reveló ningún defecto importante en el funcionamiento del sistema. Se juzgó satisfactorio el nivel de los controles económicos, pero se observó que la mayor parte de esos controles dependía mucho, sin embargo, de las instrucciones de los manuales. La administración del sistema, en general, se llevó a cabo también de manera satisfactoria. Se identificaron, sin embargo, las deficiencias siguientes:

- ninguna optimización de los parámetros de seguridad de los programas informáticos de seguridad en el sistema SAP;
- demasiadas autorizaciones para transacciones críticas específicas;
- importante infracción de la regla de separación de cometidos;
- partidas pendientes con respecto a las cuentas de compensación;
- deficiencias en la supervisión de la entrada por lotes y las partidas estacionadas;
- falta de conciliación entre RMS y SAP; e
- insuficiencia de los actuales programas informáticos COAG-SAPInt utilizados por las OP que todavía no están conectadas al SAP.

Como se explica detalladamente en los párrafos que figuran a continuación, el PMA actuó con gran prontitud para rectificar la mayoría de las deficiencias.



230. Por lo que respecta a la seguridad del sistema, el SAP está pensado para restringir toda posibilidad de acceso, a no ser que el administrador del sistema permita específicamente a los usuarios reconocidos el acceso a datos y funciones concretos (llamados objetos de autorización). Para hacerlo así, se considera buena práctica al respecto combinar los datos y las funciones en un conjunto de perfiles. Puede asignarse entonces a cada usuario uno o más perfiles, cada uno de los cuales contiene uno o más objetos de autorización, y cada objeto de autorización está dotado de valores determinados (como pueden ser autorizaciones de despliegue o de actualización). En el caso del PMA, se había seguido esta práctica mejor y se habían determinado debidamente los procedimientos que se seguirían para el debido mantenimiento por parte del usuario.
231. Además, se rectificaron, cuando se señalaron a la atención del PMA, todas las deficiencias siguientes, que se observaron en el examen:
- Se redujo el número de “usuarios privilegiados” (usuarios dotados de perfiles del SAP de alcance total, que les permiten ejecutar casi todas las funciones dentro del sistema) y se canceló el perfil de alcance total de consultor (asignado a 11 usuarios cuando se hizo nuestro examen), ya que ese tipo de perfil sólo era preciso en la etapa de elaboración.
  - Se revisó el número de usuarios que podían ejecutar transacciones poderosas del sistema (como “cancelar todos los usuarios” o “ejecutar programas ABAP/4<sup>17</sup>”). Por ende, la mayor parte de esas poderosas transacciones se bloqueó o bien se asignó únicamente a un perfil de urgencia.
  - Además, se inició una revisión de los usuarios autorizados por clave de transacción, puesto que se observó que había un gran número de usuarios en relación con varias transacciones de elevado nivel de riesgo, como son la creación de “clientes”, “vendedores”, centros de financiación, datos bancarios y registros maestros del Libro Mayor, el asiento de recibos y la administración de pagos.
232. La experiencia ha demostrado también que el mayor peligro que puede afectar a un sistema como el SAP R/3 no proviene de causas externas, sino de empleados contrariados y de antiguos empleados. El examen indicó que el administrador del SAP era debidamente informado por la Dirección de Recursos Humanos de toda rescisión de contrato antes de su fecha normal de finalización. Indicó también que, con respecto al personal con contratos a corto plazo, nunca se concedía acceso de usuario al SAP después de la fecha de expiración del contrato. Además, el administrador del SAP llevó a cabo una revisión de los usuarios que no habían entrado en el SAP desde hacía tres meses. A esos usuarios se les impidió la entrada en el sistema y se envió un correo electrónico a cada uno de ellos. En el momento de efectuar el examen, había 62 usuarios inactivos que no habían entrado desde el 1º de marzo de 2002. Todos ellos han sido debidamente bloqueados, salvo una excepción.
233. Todavía en términos de la seguridad del sistema, se formularon varias recomendaciones encaminadas a hacer más riguroso el control del acceso, con arreglo a la mejor práctica prescrita. Por ejemplo, se redujo de tres horas (límite normal) a una el tiempo que un usuario puede estar sin hacer nada antes de ser automáticamente despedido del sistema. Lo mismo se hizo con el número de entradas simultáneas para un usuario en distintos ordenadores, que se redujo de 25 (límite normal) a dos únicamente.

---

<sup>17</sup> El ABAP/4 es un lenguaje de programación de cuarta generación del SAP con una sintaxis que se parece un poco a la del Pascal. Puede utilizarse, en especial, para elaborar programas de datos interfaz, formular informes a la medida e incluso para modificar las funciones que desempeña el SAP.



234. No se aplicaron, sin embargo, las dos recomendaciones siguientes. Con respecto a la posibilidad de despedir a los usuarios después de tres intentos nulos de entrar en el sistema (en vez de seis, que es el límite normal), el PMA alegó que hacer eso con el nivel existente de recursos de personal (con sólo un miembro del personal tomando parte en ello) causaría un aumento en la cantidad de solicitudes de volver a activar el sistema, lo que ocasionaría más demora en el tiempo de respuesta y repercutiría especialmente en los usuarios sobre el terreno. Convino, sin embargo, en que se cerrase la sesión después de tres intentos fracasados y en vigilar todo cierre de sesiones debido al uso de contraseñas equivocadas, con el fin de facilitar una base para la evaluación del riesgo en el futuro. El PMA no aceptó tampoco que disminuyese el número de días (de los 120 actuales a 60 por lo menos) para la validez de la contraseña. Se argumentó al respecto que esa disminución entrañaría un mayor riesgo de que los usuarios guardasen sus contraseñas por escrito si tenían que cambiarlas con más frecuencia. Mis colaboradores recomendaron también que el PMA revisase toda su gestión de las contraseñas más allá del mero acceso al SAP, con objeto de determinar un enfoque común (cuando se redactó el informe, no se exigía ningún cambio de contraseña para el acceso a la red y al correo electrónico). En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron informados de que el PMA estaba en proceso de aplicar su nueva política de seguridad de la información, que exige un cambio de la contraseña cada 90 días.

#### Separación de cometidos

235. La regla de oro que se debe seguir para mantener unos controles internos adecuados con un sistema como el SAP es la de separar los cometidos. Por ejemplo, el funcionario que emite una orden de compra no debería poder contabilizar el recibo y administrar el pago correspondiente. En una organización extensa como el PMA, no debería haber ninguna excepción a la regla de la separación de cometidos, por lo menos en lo que atañe a la Sede, puesto que la observancia estricta de la regla podría resultar más difícil en OP pequeñas, una vez que estén conectadas. El examen reveló importantes infracciones, que se resumen en el Cuadro 9 que figura a continuación. Por ejemplo, cuando se llevó a cabo el examen eran 106 los usuarios que podían crear un vendedor, inscribir un recibo y administrar un pago.

#### CUADRO 9: INFRACCIÓN DE LA REGLA DE SEPARACIÓN DE COMETIDOS

Combinación de claves de transacción probadas	Descripción	Número de usuarios
XK01+ME21+MR28(0,FM)+MB01+MR1M+F110	Creación de datos maestro de vendedor Crear la orden de compra Liberar la orden de compra (liberar claves 0+FM <sup>18</sup> ) Recepción de la mercancía Recibo del vendedor/orden de compra Pago	16

<sup>18</sup> En el SAP, todos los documentos de compra, tales como las Solicitudes de Compra y las Órdenes de Compra son objeto de un procedimiento de liberación. Cuando se crea un documento, se asigna automáticamente una estrategia de liberación que determina qué puntos de liberación son precisos para liberar (aprobar) el documento. La finalidad de este procedimiento es reemplazar la autorización por escrito con la firma electrónica, y mantener al mismo tiempo el principio de control dual. Se hicieron a la medida del PMA 26 claves de liberación, entre las que cabe mencionar, en particular, "0" para aprobación anticipada; "FM" para administrador sobre el terreno y "FB" para comprador sobre el terreno.



---

**CUADRO 9: INFRACCIÓN DE LA REGLA DE SEPARACIÓN DE COMETIDOS**


---

XK01+ME21+MR28(FB) +MB01+MR1M+F110	Creación de datos maestro de vendedor Crear la orden de compra Liberar la orden de compra (liberar las claves FB) Recepción de la mercancía Recibo del vendedor/orden de compra Pago	14
XK01+F43+F110	Creación de datos maestro de vendedor Introducción del recibo del vendedor Pago	106
XK01+F43+F53	Creación de datos maestro del vendedor Introducción del recibo del vendedor Envío del pago que sale	4
MR1M+F110	Recibo del vendedor/Orden de pago Pago	119
F43+F110	Introducción del recibo del vendedor Pago	115
F43+F-53	Introducción del recibo del vendedor Envío del pago que sale	6
MR1M+F53	Recibo del vendedor/orden de pago Envío del pago que sale	3
FM5I+FM2I+FM3I+FS01	Crear Fondo Crear centro financiero Crear artículo de compromiso Creación de registro maestro G/L	17

---

236. En vista del peligro de fraude que creaba esta situación, se recomendó y se inició un examen detallado de la separación de cometidos. **Dado que este examen está estrechamente relacionado con el de usuarios autorizados por clave de transacción que se indicó anteriormente, recomiendo que se finalice a la mayor brevedad posible.** En el momento de redactar este informe, mis colaboradores fueron informados de que el PMA ya había adoptado las siguientes normas de funcionamiento. La transacción del pago (F110) será asignada únicamente a funcionarios de contabilidad y desembolso en la Sede y en *OP*, mientras que la transacción de introducción de recibos (F-43) será únicamente llevada a cabo por empleados de contabilidad y desembolso. Las normas adicionales precisas para abordar la necesidad de reducir los riesgos comerciales que se pusieron de relieve en este informe estarán ultimadas antes de que haya finalizado el mes de agosto de 2002.
237. Las infracciones que se observaron se hicieron más numerosas debido al hecho de que una función sensible como es la gestión de datos maestro de “vendedor” (creación, modificación o cancelación de proveedores del PMA) no estaba centralizada. Cuando se hizo el examen, los proveedores podían, de hecho, ser creados por alrededor de 700 usuarios, tanto en la Sede como sobre el terreno. Existían, por consiguiente, los peligros





que seguidamente se indican. Un proveedor podría ser creado dos veces (o varias veces) en el sistema por distintas entidades del PMA, lo que podría ocasionar problemas durante los procesos de despacho y facturación. Además, el vasto acceso a los datos maestro de vendedor aumentaba el peligro de fraude. Se recomendó, por tanto, la centralización de la gestión de los datos maestro de “vendedor”.

238. El PMA aceptó la recomendación de que el control ideal para el mantenimiento de los datos maestro de vendedor era centralizarlos. Añadió que la cuestión había sido objeto de debate, pero que se creía que era preciso adquirir más experiencia, puesto que la conexión con las OP no se había establecido del todo aún, y hacer una evaluación más a fondo de las consecuencias en cuanto a recursos de personal, modificaciones de los actuales procesos y plazos económicos. De momento, el PMA se proponía nombrar dos creadores de vendedor principales y dos suplentes con respecto a la función de creación de vendedor (XK01) para cada dirección de la Sede, despacho regional y oficina en el país en línea. Esto reduciría el número de usuarios de 700 a 110, aproximadamente. En cuanto se hubiese llevado a término la mayor parte de la creación de vendedor, se revisaría la situación. **En vista del peligro potencial de fraude, especialmente sobre el terreno, sigo recomendando que se centralice a la mayor brevedad posible la gestión de los datos maestro de “vendedor”, al menos a nivel de despacho regional para todas las OP en su zona respectiva.**

#### Controles de la integridad de los datos financieros

239. En el capítulo de las cuentas de compensación se observó un número relativamente elevado de partidas pendientes correspondientes al bienio 2000-2001 con respecto a la cuenta de compensación de recibo de mercancías/factura (713 partidas abiertas por un valor total de 12,6 millones de dólares EE UU) y a la cuenta transitoria de tesorería (119 partidas abiertas por un valor total de 1,2 millones de dólares EE UU). Conforme a lo recomendado, esas partidas fueron analizadas y compensadas en su mayoría.
240. Una tarea por lotes es un programa que puede ser dispuesto para funcionar más adelante, en especial para equilibrar la carga que supone para el sistema el procesamiento de grandes volúmenes de datos. En el momento del examen se observó la existencia de un número importante de sesiones de tarea por lotes en las que había una situación de error o que no se habían procesado. Se observó igualmente que algunas transacciones relacionadas también con el bienio 2000-2001 habían sido “estacionadas” y no se habían procesado. Se aplicó inmediatamente la recomendación de revisarlas para determinar su validez. Conforme a lo que ya fue aceptado por el PMA, **recomiendo que se establezca un procedimiento para revisar las sesiones de tarea por lotes con regularidad. Recomiendo igualmente que se establezca un procedimiento análogo para que se efectúe una revisión con regularidad de las transacciones y documentos “estacionados”.**
241. Como se indicó con detalle en mi anterior informe [párrafo. 185], el SMR se elaboró, utilizando el entorno Lotus Notes, para seguir las contribuciones desde que se prometen hasta que se confirman. Los datos relativos a las contribuciones confirmadas se registraron luego en el SAP a través de una interfaz. Se señaló el riesgo de que, al no haber una conciliación regular entre el SMR y el SAP, resultasen datos inexactos o incompletos. El PMA estuvo de acuerdo con la recomendación de llevar a cabo una conciliación mensual.
242. A la fecha del examen, únicamente se había dado acceso directo al SAP a 12 OP, a las que correspondía, sin embargo, alrededor del 60% de los gastos sobre el terreno en 2001. Todas las demás utilizaban el sistema de interfaz de COAG a SAP (COAG-SAPInt) para el asiento de las transacciones financieras tramitadas a nivel del país. Los archivos electrónicos de las transacciones se transferían mensualmente a la Sede, para ser descargados en el SAP. Se observó un nivel elevado de rechazos (casi el 30% en la última



descarga) que tuvieron que ser analizados y reciclados manualmente. Con objeto de aumentar la fiabilidad y eficacia del proceso, se recomendó la aplicación de controles de nivel más elevado a la base de datos COAG-SAPInt. Así, por ejemplo, los datos relativos a fondos del Libro Mayor y códigos del centro de costos podrían descargarse del SAP al COAG-SAPInt. Los campos correspondientes del COAG-SAPInt podrían seleccionarse solamente mediante un menú de opciones desplegable. Con eso se haría más fácil para los usuarios la entrada de datos y, al mismo tiempo, se aminorarían los riesgos de entradas erróneas. Además se podrían crear algunas referencias cruzadas entre determinados elementos del SAP (cuenta de Libro Mayor, centro de costos, etc.). **Dado que el PMA está de acuerdo con las mejoras propuestas, recomiendo que éstas se lleven a cabo a la mayor brevedad posible.**

## Resultados de la encuesta sobre conectividad

### ⇒ Acceso al correo electrónico y a Internet

243. La conectividad es un importante elemento del proceso de descentralización. La experiencia ha demostrado que sólo es posible lograr la transferencia del proceso decisorio al terreno de operaciones si unas telecomunicaciones mejoradas permiten el acceso directo al sistema de información de la organización. Todas las OP que respondieron a la encuesta tenían acceso al correo electrónico, y la mayoría de ellas utilizaba el programa Lotus Notes. Los DP se mostraron satisfechos con ese acceso, con excepción de tres de ellos (de una oficina en los países de ODM y de dos de ODC), con respecto a los cuales el PMA se comprometió a ocuparse de los problemas una vez que se señalaron a su atención.
244. Todas las OP, excepto dos de ellas, tenían acceso a Internet. En las dos que no lo tenían, la ausencia de esa conexión se debía a las elevadas tarifas que cobraban los proveedores locales del servicio. Sólo una de las OP que estaban conectadas tenía acceso a través de la red mejorada de telecomunicaciones (ETnet) del PMA. Las demás lo tenían a través de proveedores locales del servicio. En cerca del 30% de los países sólo tenía acceso la oficina principal, y la falta de acceso de las suboficinas se debía a la inexistencia de proveedores locales o al elevado costo del servicio. Cuatro OP, ubicadas casi todas en la región de ODC notificaron problemas de acceso o de velocidad del servicio. Se manifestó, por lo tanto, que la descarga de documentos procedentes de la Sede era problemática. El PMA reconoció que se trataba de una cuestión que había que abordar, si bien señaló los elevados costos que entrañaba la provisión de una capacidad de conexión de alta velocidad, fiable y permanente.
245. Como se mencionó en el “Informe de situación sobre la iniciativa de descentralización del PMA”, el sistema para la aprobación de proyectos (SPA) basado en Lotus Notes se puso a disposición de todas las OP en la Intranet, en una versión que permitía consultar sus datos, pero no hacer modificaciones ni adiciones. La utilización de ese servicio varió mucho entre las OP que participaron en la encuesta, pero, en general, fue escaso. Solamente tres DP o su personal lo utilizaron por lo menos una vez por semana. Uno dijo que lo utilizaba dos o tres veces al mes, y otros tres dijeron que lo utilizaban con una frecuencia de menos de una vez al mes. Siete DP manifestaron que no habían entrado al sistema nunca. Las reducidas funciones del sistema, al no poder hacer adiciones ni modificaciones de sus datos, fueron mencionadas por uno de los DP, quien indicó que debería existir la posibilidad de hacer búsquedas, modificaciones y copias. A la fecha del presente informe, se ha puesto en conocimiento de mis colaboradores que se había producido y estaba siendo sometida a prueba una nueva versión del SPA que permitía el acceso desde el terreno con posibilidad de leer e insertar datos.



246. En el caso de ODM, la escasa utilización del sistema se explicó por el hecho de que seis de las 11 OP habían aprobado ya programas en los países. Además, la mayoría de los países tenían solamente programas de desarrollo con una vigencia de cuatro o cinco años. Se reconoció que podría servir de ayuda que se instalase el SPA en las OP. Sin embargo, los problemas reales, según un DP, se relacionaban con el hecho de que el personal de las direcciones técnicas de la Sede que debía formular sus comentarios acerca del documento por lo menos dos días antes de la reunión del Comité de Examen de Programas (PRC) no cumplía nunca esa prescripción. Ese personal solía enviar sus comentarios minutos antes de la reunión o durante ésta, lo cual hacía aumentar considerablemente la duración de la teleconferencia del PRC. Según el PMA, los problemas que se mencionan no son comunes a todos los despachos regionales y, por regla general, se siguen los procedimientos.

### ⇒ **Acceso al Sistema de Análisis y Procesamiento del Movimiento de Productos (COMPAS)**

247. En 15 de las OP en que se llevó a cabo la encuesta estaba instalado el COMPAS. En cuanto a las oficinas en las que funcionaba el COMPAS, cuatro DP se refirieron en sus comentarios a la deficiencia de la capacitación que se recibía. En la región de ODM, dos DP indicaron que la capacitación era demasiado breve para lo que el sistema exigía y para dominar todas las funciones de éste. En la región de ODC, dos DP indicaron la necesidad de una mayor capacitación, sobre todo en materia de informes. Mientras que los DP de ODC se declararon satisfechos con la documentación que se les facilitaba, tres de los DP de América Latina señalaron que era un grave problema el hecho de que la información estuviese en inglés únicamente (y no en español). Tan sólo 10 de los 15 DP, es decir, el 67%, se declararon satisfechos con el sistema COMPAS. De los restantes, dos indicaron que la instalación era aún demasiado reciente para poder juzgarla. Los problemas mencionados por los que no estaban satisfechos se referían especialmente a la rendición de informes.

248. Dado lo que antecede, mis recomendaciones por lo que respecta al COMPAS son las siguientes:

- **Las deficiencias notificadas en cuanto a capacitación deben ser abordadas, y la documentación debe traducirse lo antes posible a otros idiomas (español y francés, por lo menos).**
- **Deben ser estudiadas mejoras a largo plazo, partiendo de la base de la experiencia de las OP, que vienen usando el sistema desde su inicio.**

A la fecha de la elaboración del presente informe, se puso en conocimiento de mis colaboradores que el PMA tenía la intención de crear capacidad a nivel de los despachos regionales para que éstos se encargaran de su propia capacitación, ajustándola a sus necesidades regionales específicas. Además, la versión 2.0 del COMPAS, que está a punto de quedar ultimada y ser puesta en actividad, irá acompañada de traducciones de la nueva guía del usuario. Se pusieron también en conocimiento de mis colaboradores otros procesos en curso en materia de integración del COMPAS en el SAP.

### ⇒ **Utilización del COAG-SAPInt**

249. A falta de acceso directo al SAP, todas las OP que fueron objeto de la encuesta utilizaban el COAG-SAPInt para el asiento de las transacciones financieras a nivel de país. Se indicaron numerosos problemas. En primer lugar, 12 de 20 OP, es decir, el 60%, manifestaron su insatisfacción por la capacitación que habían recibido, cuando habían recibido alguna. La insatisfacción fue mayor, sin embargo, en la región de ODM (ocho de



once, es decir, el 73%) que en la de ODC (cuatro de nueve, es decir, el 44%). En ODM, dos DP manifestaron que no se había proporcionado capacitación alguna, mientras que otro manifestó que la capacitación había sido organizada por iniciativa de la OP y no del despacho regional ni de la Sede. Cuatro DP hicieron notar la corta duración de la capacitación. En el caso de ODC se pusieron de manifiesto los mismos problemas, pero en menor escala: falta total de capacitación en una OP, incompetencia del instructor en otra e insuficiencia de la capacitación en las otras dos.

250. Es de lamentar que las deficiencias de capacitación que se manifestaron no hayan sido compensadas, en la mayoría de los casos, por una documentación adecuada. Diez DP señalaron problemas también a ese respecto. Se hizo notar la falta de documentación en el idioma del país, su carácter incompleto y su falta de precisión. Se sugirieron las siguientes mejoras : distribución de actualizaciones de los códigos del Libro Mayor, y publicación en el boletín de anuncios electrónico de actualizaciones mensuales de los procedimientos de libramientos.
251. No fueron más que siete, en total, los DP que se declararon satisfechos con el COAG-SAPInt, que otros calificaron de “muy rígido”, “refractario al usuario” y “exigente de mucho tiempo”. El principal problema, sin embargo, era el de que las OP no obtenían ventajas del sistema, que sólo era adecuado para la rendición de informes a la Sede. En especial, el COAG-SAPInt no poseía una función específica que permitiese producir informes por códigos contables, que reflejarían la situación actualizada de los gastos y los saldos en cada código en un momento dado. Así pues, las OP tenían que llevar a cabo por separado ese control mediante registros adicionales como, por ejemplo, en hojas de cálculo en Excel.
252. Habida cuenta de lo que antecede, mis recomendaciones por lo que respecta a la COAG-SAPInt son las siguientes:
- **Las deficiencias notificadas en cuanto a capacitación deben ser abordadas, y la documentación debe traducirse lo antes posible a otros idiomas (español y francés, por lo menos).**
  - **Debe otorgarse prioridad a la transferencia del SAP a todas las mayores OP, por lo menos, sobre una base de una capacidad de conexión y una capacitación adecuadas.**

A la fecha en que se redacta el presente informe, el PMA ha confirmado su intención de poner en funcionamiento el SAP en tantas OP como sea posible. Mientras tanto, se abordarían los problemas notificados.

## Costo y financiación del FMIP

### ⇒ *Información básica acerca del costo y la financiación del FMIP*

253. En febrero de 1996, cuando la Directora Ejecutiva aprobó el plan de aplicación, se estimaba el costo total del FMIP en 28,5 millones de dólares EE UU. En diciembre de 1997 se aumentó oficialmente esa estimación hasta 32 millones de dólares, debido principalmente a la mayor duración del período de ejecución (cuatro años, en vez de los tres que se había previsto inicialmente) y al consiguiente aumento de los costos de mantenimiento de los antiguos sistemas. Al final del bienio de 1996-1997, el FMIP se encontraba con un déficit de fondos de 15,6 millones, financiado en parte y temporalmente por un anticipo de 10 millones de dólares EE UU del Fondo General, aprobado por la Junta Ejecutiva en su tercer período de sesiones ordinario en 1997.



254. Con respecto al bienio de 1998-1999, se adoptaron las medidas que a continuación se indican. El 20 de julio de 1998 la Directora Ejecutiva, al tiempo que aprobaba la apertura de una Cuenta Especial para el FMIP con efecto retroactivo, aprobó también el aumento del tope presupuestario de 32 a 37 millones de dólares EE UU. La Junta Ejecutiva, en su período de sesiones anual de mayo de 1999, decidió convertir el anticipo de 10 millones de dólares del Fondo General en una donación, con una ulterior donación del Fondo General para sufragar el saldo no financiado hasta el tope acordado de 37 millones de dólares para el FMIP. Se transfirió, por lo tanto, del Fondo General, al final de 1999, una suma de 16,3 millones de dólares. Además, una suma de 2,3 millones de dólares en concepto de gastos, imputada inicialmente al FMIP, fue imputada de vuelta al Fondo General, dado que en realidad esos gastos correspondían por su naturaleza al AAP. La transferencia de 2,3 millones de dólares no tuvo repercusión alguna en el tope de costos global, puesto que se decidió tratarla en concepto de imprevistos.

### ⇒ *Modificaciones efectuadas en el bienio 2000-2001*

255. Como se explica en mi anterior informe, el 11 de octubre de 1999 se firmó una enmienda al contrato inicial con IBM, con objeto de incluir en éste la provisión de un sistema de nómina de SAP, por un precio fijo de 960.000 dólares EE UU. Las dificultades con que se tropezó para adaptar un programa comercial disponible para la venta en general a los complejos estatutos y reglamento del personal de las Naciones Unidas (sobre todo en cuanto a derechos) ocasionaron varios aplazamientos de la puesta en funcionamiento, fijada en un principio para abril de 2000. Al principio de 2001, IBM hizo saber al PMA que ya no le era posible efectuar los gastos adicionales y pidió que se modificase el precio fijo contratado y que se contemplase un sistema de costos compartidos. IBM estimó que la ulterior diferencia de costos para llevar a término el proyecto de nómina/recursos humanos al 30 de junio de 2001 sería del orden de 3,8 millones de dólares.

256. Tras varias rondas de negociación, la propuesta final consistió en que el PMA pagara lo siguiente:

- 2,5 millones de dólares EE UU en concepto de participación en los costos aumentados del período de enero a junio de 2001; y
- el 50% de los costos de tiempo y materiales de los especialistas de IBM que trabajaron en los sistemas de nómina/recursos humanos a partir del 1º de julio 2001. Partiendo del nivel actual de la dotación de personal de IBM, ese 50% se calcula en 17.250 dólares al día.

La Directora Ejecutiva aprobó, el 26 de febrero de 2001, el aumento de los costos de implantación de los sistemas de nómina/recursos humanos, con la condición, sin embargo, de que se tratara de sufragar esos 2,5 millones de dólares sin exceder el actual presupuesto del PMA.

257. Así se hizo, efectivamente, ya que los recursos para imprevistos del FMIP sufragaron la suma global de 2,5 millones de dólares EE UU. Sin embargo, el 1º de julio de 2001 el proyecto entró en la fase de costos compartidos de tiempo y materiales, que se esperaba que durase hasta el primer pago con cargo al nuevo sistema en enero de 2002. El correspondiente costo para el PMA se calculó en una cuantía de alrededor de 3 millones de dólares. El 30 de agosto de 2001, la Directora Ejecutiva aprobó que esa suma se financiase con cargo a las contribuciones adicionales de la partida 416 b) del AAP, y que el tope del presupuesto del FMIP se elevase, por consiguiente, a 40 millones de dólares.

258. Fueron necesarios otros dos incrementos del tope presupuestario del FMIP a finales de 2001 y comienzos de 2002.



- El primero, en cuantía de 2,6 millones de dólares EE UU, resultó necesario para sufragar los costos relativos a la plena aplicación de los sistemas de nómina/recursos humanos con arreglo al alcance del proyecto inicial. En realidad, varias funciones importantes, que no eran decisivas para la entrada en funcionamiento del sistema en enero de 2002, tendrían que ser implantadas en el curso de 2002 para que el sistema funcionase debidamente y a largo plazo. Los 2,6 millones de dólares del incremento fueron sufragados con una asignación de contribuciones adicionales de la partida 416 b) del AAP.
- El segundo, en cuantía de 0,7 millones de dólares, se relaciona con la transferencia a la cuenta especial del FIMP de asignaciones adicionales de la partida 416 b) del AAP para financiar la futura solución integrada de tesorería.

259. Como se resume en el siguiente Cuadro 10, el tope presupuestario del FMIP ha experimentado aumento cinco veces en el curso de los últimos seis años, hasta llegar a 43,3 millones de dólares, lo cual representa un incremento del 51,9% con respecto al tope inicial de 28,5 millones de dólares.

**CUADRO 10: INCREMENTOS SUCESIVOS DEL TOPE PRESUPUESTARIO DEL FMIP**

Fecha	Incremento	Tope presupuestario	Incremento acumulado en porcentaje
Febrero de 1996	Tope presupuestario inicial	28,5 millones de dólares EE UU	-
Diciembre de 1997	+ 3,5 millones de dólares EE UU	32 millones de dólares EE UU	+ 12,3%
Julio de 1998	+ 5 millones de dólares EE UU	37 millones de dólares EE UU	+ 29,8%
Agosto de 2001	+ 3 millones de dólares EE UU	40 millones de dólares EE UU	+ 40,4%
Diciembre de 2001	+ 2,6 millones de dólares EE UU	42,6 millones de dólares EE UU	+ 49,5%
Enero de 2002	+ 0,7 millones de dólares EE UU	43,3 millones de dólares EE UU	+ 51,9%

260. Estimo, sin embargo, que para obtener una visión general de los costos del FMIP deben añadirse las siguientes sumas financiadas con fondos adicionales de la partida 416(b) del AAP:

- 2,85 millones de dólares EE UU, asignados al proyecto de transición al SAP, como seguidamente se indica. En agosto de 2000 se asignó una suma inicial de 950.000 dólares para prestar apoyo a los usuarios del SAP durante los meses iniciales de importancia decisiva para el sistema y hacer posible que el PMA determinase las repercusiones a largo plazo en las necesidades de recursos de personal. En mayo de 2001 se asignó una suma adicional de 1,9 millones de dólares para atender a la depuración y migración de datos, inicio sobre el terreno, mejora del servicio de ayuda, ampliación de la rendición de informes e instalación de un "almacén de información comercial" del SAP, y
- 834.000 dólares, asignados en diciembre de 2000 a la continuación del antiguo sistema WIS y GL:M.



Tras la inclusión de esas sumas, los costos del FMIP ascenderían en total a 46.984.000 dólares EE UU, lo cual equivale a un incremento del 64,9% con respecto al tope inicial de 28,5 millones de dólares. Como se indica con detalle en el Cuadro 11, que figura a continuación, el grueso de los costos generales del FMIP lo constituye el proyecto WINGS, que ascendió a 32,58 millones, es decir, casi el 70% del total.

**CUADRO 11: DESGLOSE DEL COSTO TOTAL DEL FMIP POR COMPONENTES DEL PROYECTO**

Componentes del proyecto	En millones de dólares EE UU	En porcentaje
Producción del WINGS (programas, costos de asociados en la ejecución, y personal de apoyo)	32,58	69,3%
Proyecto de transición al SAP	2,85	6,1%
Infraestructura (equipo informático y costos de conectividad)	6,10	13,0%
Almacenamiento de datos y gestión de documentos	0,80	1,7%
Funcionamiento de antiguos sistemas	1,83	3,9%
Otras aplicaciones (COMPAS, SMR, COAG-SAPInt, solución de tesorería)	1,82	3,9%
Mejoras operacionales	1,00	2,1%
<b>Total</b>	<b>46,98</b>	<b>100,0%</b>

### Conclusión general

261. Deseo señalar con satisfacción la introducción con éxito del nuevo sistema de información interna WINGS. Ha habido demoras y costos adicionales con relación al plan inicial, pero eso es inherente a la implantación de nuevos programas informáticos en cualquier organización, dada la complejidad del proyecto y la naturaleza dinámica del sector de la tecnología de la información y la comunicación. En realidad, y en comparación con otros organismos de las Naciones Unidas, las demoras sufridas (11 meses en lugar de la fecha de puesta en funcionamiento en enero de 2000, que era la fijada inicialmente) y el costo adicional a que dio lugar (un 65% más con respecto al presupuesto inicial de febrero de 1996) se han mantenido limitados, sobre todo si se tiene en cuenta que fue ampliado el alcance del proyecto para que comprendiese un programa de nómina.
262. Habida cuenta de la reciente implantación de la parte del proyecto referente a la nómina, y del hecho de que ello no ha repercutido en los estados financieros correspondientes a 2000-2001 (la primera nómina del SAP es la de enero de 2002), dicha parte no se ha incluido en el examen realizado y, por lo tanto, no puedo hacer comentarios a ese respecto. Por lo demás, el PMA ha alcanzado, en mi opinión, su objetivo inicial de perfeccionar su gestión financiera general. El nuevo sistema integrado hace posible ahora que una sola entrada de datos tenga difusión simultánea, permitiendo así compartir la información en forma dinámica, llevar a cabo un seguimiento eficaz de los presupuestos y rendir informe a los donantes con eficiencia.
263. La implantación efectiva del WINGS no fue, sin embargo, el final del proyecto. En realidad, el PMA ha iniciado ahora una nueva fase, igualmente decisiva, que consiste, en primer lugar, en transferir el sistema a las OP (con inclusión de la formulación de una estrategia para las oficinas que carecen de acceso directo) y, a continuación, llevar el sistema a la modalidad de mantenimiento. En esa fase final, las dos esferas de que habrá



que ocuparse serán la del apoyo a la producción y la de la identificación del usuario con el sistema y el correspondiente apoyo. El equipo de apoyo a la producción habrá de esforzarse continuamente por lograr el mejor uso posible del sistema y gestionar todas las revisiones, actualizaciones y nuevas versiones, así como el sistema de copias de seguridad periódicas. Con respecto al apoyo al usuario y su identificación con el sistema, la experiencia ha demostrado que, en un sistema integrado como lo es el WINGS, en el que todas las operaciones se enlazan y dependen entre sí, el éxito a largo plazo depende de los propios usuarios y no simplemente de los especialistas técnicos. A la fecha en que se redacta el presente informe, se habían puesto en conocimiento de mis colaboradores los planes del PMA para ocuparse de esas dos cuestiones.





# TERCERA PARTE: OTRAS CUESTIONES

## Pagos graciables

264. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 12. 3 del Reglamento Financiero, “*el Director Ejecutivo podrá efectuar los pagos graciables que estime necesarios en interés del PMA. El Director Ejecutivo informará de todos esos pagos a la Junta al presentarle los estados financieros*”. Mis colaboradores pidieron y obtuvieron, el 30 de abril de 2002, una declaración en la que se enumeran 17 pagos graciables efectuados durante el bienio, que ascienden a un total de 197.702,90 dólares EE UU (83.866,52 dólares pagados en 2000 y 113.836,38 pagados en 2001).
265. El examen llevado a cabo por mis colaboradores descubrió, no obstante, los siguientes pagos graciables efectuados en 2001:
- Por una parte, se omitió en la declaración facilitada una suma de 250.000 dólares EE UU, que había sido debidamente asentada en los libros de contabilidad del PMA. Dado que esa suma fue pagada a los beneficiarios de un funcionario fallecido, además de la pagadera por el seguro, cabe ciertamente calificarla de pago graciable.
  - Por otra parte, se declararon como graciables, tanto en la declaración facilitada como en los libros de contabilidad del PMA, unos pagos que ascienden a un total de 45.651,08 dólares, si bien correspondían a responsabilidades jurídicas (compensación a funcionarios contratados internacionalmente por pérdida o daños de efectos personales). A petición de mis colaboradores se rectificó adecuadamente la clasificación de esos pagos.

Por consiguiente, la cuantía exacta de los pagos graciables que debe ser objeto de informe a la Junta Ejecutiva por lo que respecta al bienio 2000-2001, en consonancia con el mencionado Artículo 12.3 del Reglamento Financiero, es de 402.051,82 dólares EE UU.

## Cantidades pasadas a pérdidas y ganancias

266. Según se estipula en el Artículo 12.4 del Reglamento Financiero, “*el Director Ejecutivo podrá, previa investigación completa, autorizar a que se pasen a pérdidas y ganancias las pérdidas de numerario, productos y otros haberes, con la condición de que se presente al Auditor Externo, junto con los estados financieros, un estado de todas las cantidades pasadas a pérdidas y ganancias*”. El 30 de abril de 2002 me fue facilitado, efectivamente, el mencionado estado, en el que se enumeran diez partidas pasadas a pérdidas y ganancias, que ascienden a un total de 8.841.027,92 dólares EE UU (1.326.342,46 dólares correspondientes a 2000 y 7.514.685,46 dólares correspondientes a 2001).
267. Por lo que respecta a 2000, la partida más cuantiosa pasada a pérdidas y ganancias (1.880.001,91 dólares EE UU) corresponde a una suma por cobrar del país hospedador que no se juzgó ya cobrable. El PMA había pedido, efectivamente, al Gobierno hospedador que le reembolsase varios gastos relativos a la Sede, que se remontaban a los años de 1994 a 1998, por una cuantía total de más de 9 millones de dólares EE UU, incluidos los gastos relativos al traslado a la ubicación actual. Sin embargo, parte de esos gastos no se consideró reembolsable por el Gobierno hospedador, dado que correspondía a material



informático para el Centro de Computadoras y a obras de modificación en el antiguo edificio, y la correspondiente cuantía por cobrar fue, por consiguiente, pasada a pérdidas y ganancias. El saldo, que se cifraba en 7,2 millones de dólares, había de pagarse en tres plazos, en 2000, 2001 y 2002. A la fecha en que se redacta el presente informe, seguía pendiente únicamente el plazo correspondiente a 2002.

268. También con respecto a 2000, cabe señalar que la cifra mencionada como pasada a pérdidas y ganancias fue compensada en parte con créditos pasados también a pérdidas y ganancias a raíz de la depuración y la migración de datos, respectivamente. En el primero de los casos, se obtuvieron unos ingresos de 502.668,85 dólares EE UU, debido en especial al paso a pérdidas y ganancias de antiguas cuentas pendientes de OP y de partidas de conciliación bancaria pendientes desde hacía mucho tiempo. Esa cuantía se declaró bajo el epígrafe "Ajustes del período anterior" en el estado I. En cuanto al segundo, existía una discrepancia, en cuantía de 63.841 dólares, entre los saldos al cierre de los sistemas anteriores y los saldos iniciales en WINGS. Esa cuantía fue pasada luego a pérdidas y ganancias y se declaró como partida de ingresos bajo el epígrafe "Transferencias entre fondos y cuentas" en el estado I.
269. Por lo que respecta a 2002, la cuantía de 7.514.685,46 dólares EE UU correspondía a contribuciones por cobrar pasadas a pérdidas y ganancias, de las cuales se cifraban en 2.690.636,36 dólares las relativas a contribuciones posteriores a 1996, y en 4.824.049,10 dólares las relativas a contribuciones anteriores a 1996. Con respecto a estas últimas, mis colaboradores observaron que se pasaron a pérdidas y ganancias siete contribuciones, en total, mientras que sólo se había concedido autorización para cuatro de ellas, que sumaban 4.808.586,10 dólares. Se hizo revertir, por lo tanto, la suma de 15.463 dólares, que era la correspondiente a las tres contribuciones indebidamente pasadas a pérdidas y ganancias. Por consiguiente, la cuantía de las partidas pasadas a pérdidas y ganancias con respecto al bienio 2000-2001 quedó reducida a 8.825.564,92 dólares.

### **Casos de fraude real o presunto**

270. En cumplimiento del párrafo 6 (c) (i) de las Atribuciones Adicionales de los Auditores Externos, mis colaboradores pidieron información sobre los casos de fraude real o presunto de que el PMA tuviese conocimiento con referencia al bienio 2000-2001. El 30 de abril de 2002 le fue facilitada una lista de 11 casos, todos los cuales habían tenido lugar sobre el terreno, aunque cuatro se referían a una misma oficina en el país. Resultó del examen de esos casos por mis colaboradores que la suma total correspondiente a esos casos ascendía a 586.701 dólares EE UU, de la cual se habían recuperado posteriormente 397.128 dólares, es decir, el 68%. Casi dos tercios del total se referían a dos casos de apropiación indebida de fondos mediante falsificación de un cheque y del membrete del PMA. Estuvieron involucrados en el asunto en total diez funcionarios y otras personas (en especial personal bancario en uno de los casos). En mi opinión, se adoptaron, cuando así procedía, las medidas y sanciones adecuadas (desde amonestaciones por carta hasta negativas a la renovación del contrato). Se reforzaron, además, las medidas de control para prevenir casos de esa índole en el futuro.

### **Medidas adoptadas en respuesta a anteriores informes**

271. Como se indica en la Introducción, los comentarios sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones formuladas en anteriores informes se han hecho constar, por regla general, en los apartados a que se refieren. En cuanto a aquéllos que no se han indicado anteriormente, estimo que, en general, se han adoptado las medidas apropiadas. Para información más detallada, me remito al "Informe final sobre la aplicación de las

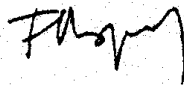


recomendaciones del Auditor Externo contenidas en el Informe de Auditoría del bienio 1998-1999”.

---

## AGRADECIMIENTOS

272. Quiero dejar constancia de mi aprecio de la cooperación y asistencia prestadas por el Director Ejecutivo y el personal del PMA en el curso de la auditoría.



**François LOGEROT**

Primer Presidente del Tribunal de Cuentas  
de la República Francesa  
Auditor Externo  
Agosto de 2002



## ANEXO I

### EXAMEN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN RESULTADOS DE LA ENCUESTA REALIZADA

1. El presente anexo informa sobre los resultados de la encuesta sobre el proceso de descentralización. La encuesta se basó en un cuestionario que se remitió el 27 de marzo de 2002 a todos los directores en los países (DP) de la región de América Latina y el Caribe (ODM) y de la región del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central (ODC). Se decidió de forma deliberada limitar la encuesta sólo a estas dos regiones, debido a que había transcurrido un tiempo suficiente desde el traslado al terreno de los despachos regionales, a finales de 1998, para poder realizar un análisis retrospectivo de interés.
2. El cuestionario se dividió en las siguientes cinco secciones, aunque únicamente se informa en el Anexo de los resultados de las últimas cuatro secciones, ya que los de la Sección I se incluyen en el informe principal.
  - La Sección I se centró en la conectividad electrónica, una cuestión importante para facilitar el proceso de descentralización.
  - La Sección II contenía preguntas relacionadas con la reestructuración del Departamento de Operaciones: traslado al terreno de los despachos regionales; creación y cierre de las oficinas regionales y cometidos y funciones principales de cada uno de los niveles sobre el terreno.
  - La Sección III trataba de la potenciación de las OP: categoría de los cargos de Director en el País; delegación de facultades; recursos financieros y humanos; directrices y procedimientos; información; capacitación y responsabilidad.
  - La Sección IV se centraba en la actuación de las oficinas regionales, los despachos regionales y la Sede, en sus funciones de apoyo a las actividades sobre el terreno;
  - Por último, la Sección V se refería a los logros conseguidos hasta la fecha en el proceso de descentralización y a los retos para el futuro.
3. El índice de respuesta al cuestionario fue bastante alto: el 87% (se recibieron 20 respuestas de los 23 directores en los países encuestados). Contestaron los 11 DP de ODM y se recibieron nueve respuestas de los 12 DP encuestados de ODC. Este documento sintetiza los resultados de las respuestas y refleja las opiniones personales de los DP encuestados. Incorpora también, en la sección correspondiente, las observaciones de la dirección del PMA acerca de estas opiniones. Se ha incluido además un comentario general al final del documento. Deseo dejar constancia de la gratitud de mis colaboradores por la colaboración y ayuda ofrecida por los DP, quienes dedicaron, dentro de su apretada agenda, el tiempo necesario para responder al cuestionario.

### SECCIÓN II REESTRUCTURACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE OPERACIONES

#### Traslado sobre el terreno de los despachos regionales

4. Únicamente seis de los DP de la región de América Latina y el Caribe, el 55%, pensaban que la ubicación de los despachos regionales de la región era adecuada. Los otros cinco expresaron numerosas quejas en relación con la ubicación actual: *“Managua (Nicaragua) está a desmano, es de muy difícil acceso y su emplazamiento no es adecuado para el*



*almacenamiento de piezas de recambio, equipos, etcétera, para las OP. Además, el desplazamiento hasta allí es más caro y se tarda más en llegar.”* Mientras que, como resumía un DP: *“un despacho [regional] debe estar ubicado en un lugar más accesible, con buena presencia de medios de difusión, buenas comunicaciones y otras ventajas para las familias del personal del despacho, como recursos educativos, sanitarios, etcétera. El despacho debe además situarse en un lugar en el que existan otras oficinas regionales u organismos de administración regional de las Naciones Unidas, a fin de facilitar las frecuentes reuniones con personas de estos organismos para planificar intervenciones regionales conjuntas o cuestiones de interés común.”* Por estos motivos, los tres DP opinaron que Panamá era una ubicación más adecuada.

5. Asimismo, dos de los DP indicaron el riesgo de confundir las OP con los despachos regionales y plantearon la siguiente sugerencia:
  - *Para un óptimo funcionamiento del despacho regional y con objeto de garantizar una asistencia equilibrada a todas las OP de la región, el despacho regional debe situar sus oficinas, preferentemente, en un país en el que no existan operaciones habituales.*
  - *Sería preferible ubicar el despacho regional en un país que no cuente con actividades del PMA, dado que los gobiernos y la comunidad internacional confunden fácilmente los cargos de Director Regional y de Director en el País.*
6. En la región del Mediterráneo, Oriente Medio y Asia Central, únicamente dos DP, el 22%, opinaron que la ubicación del Despacho Regional en El Cairo no era adecuada para la región. Uno señaló que el despacho regional debía haberse mantenido en Roma, mientras que el otro indicó que, debido a la ampliación de la región para abarcar a países como el Afganistán, *“El Cairo ha perdido su centralidad.”*
7. En cuanto a la cobertura de los correspondientes despachos, todos los DP afectados de la región del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central, opinaron, de forma unánime, que era adecuada, mientras que en la región de América Latina y el Caribe dos DP opinaron que no lo era, por los siguientes motivos:
  - *El Despacho Regional debe abarcar a 11 países, repartidos por toda América Latina y el Caribe. No podemos suponer que el personal del Despacho Regional pueda realmente visitar estos países; es prácticamente imposible, o debería hacerse a un ritmo que no justifica la descentralización (se puede hacer desde Roma).*
  - *Abarcar a tantos países (11) es excesivo. El Despacho Regional no dispone de los recursos humanos ni del presupuesto suficientes para proporcionar apoyo adecuado y continuo a todos los países. Aparte de la “cobertura” formal, el Despacho Regional tiene la responsabilidad de asistir a acontecimientos o situaciones de urgencia importantes en aquellos países que no disponen de oficina en el país.*
8. En el “Informe de situación sobre la iniciativa de descentralización” del PMA, que se presentó en el tercer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva en 2001<sup>19</sup>, se indicaba que la experiencia del desplazamiento sobre el terreno de *“dos despachos regionales, con carácter experimental (...) resultó muy positiva y abrió el camino hacia la reubicación al terreno de los restantes despachos regionales en 2001”*. Sólo 11 DP (siete de la región de América Latina y el Caribe y cuatro de la región del Mediterráneo, el Oriente Medio y el Asia Central), el 55%, compartían esta opinión muy positiva y, de las consecuencias más beneficiosas que mencionaron, destacan las siguientes:

<sup>19</sup> Véase WFP/EB.3/2001/11-B.



- *Gracias a su cercanía a los gobiernos, el PMA ha podido responder de forma rápida e influir en políticas que favorecen a la población más pobre, que representa el objetivo del PMA.*
  - *Máxima cercanía a las operaciones sobre el terreno, apoyo eficaz a las OP en la movilización de recursos y la promoción de la región.*
  - *Apoyo técnico excelente y puntual.*
  - *Han mejorado el conocimiento y la concienciación del personal regional acerca de las cuestiones correspondientes a sus competencias, tanto las cuestiones relativas a las OP, como la visión comparativa de las diversas OP de lo que funciona y lo que no funciona. Se respeta mucho la autonomía de las OP, lo que es normal dado que existe una mejor comunicación y una mayor confianza.*
  - *Para nosotros, la consecuencia más beneficiosa es la atención directa que reciben nuestras solicitudes. El despacho regional está totalmente comprometido con sus OP [...] y no se ve sumido en una cultura burocrática en la que hay que atender también a los directivos superiores.*
9. Cuatro de los encuestados que no consideraban el traslado al terreno “muy positivo” (el 20%) veían ventajas e inconvenientes:
- *Tanto los sistemas centralizados como los descentralizados presentan ventajas e inconvenientes. Opino que el traslado al terreno hará que los despachos regionales presten más atención a las OP. Sin embargo, el despacho regional tiene tantas dificultades para comunicarse con determinadas dependencias en Roma como la OP. Antes, el personal del despacho regional podía entrevistarse cara a cara con personas de otra dependencia de la Sede y resolver un problema en poco tiempo. De manera que la expresión «muy positivo» me parece demasiado optimista.*
  - *Mi opinión es positiva, pero no muy positiva. Al principio, el personal era insuficiente, dado que la mayoría de las personas de más responsabilidad se quedaron en Roma y se descartó el concepto de “funcionarios encargados” (la mayoría de los funcionarios encargados de la Sede eran empleados con experiencia y algunos incluso habían ocupado anteriormente el cargo de Director en el País).*
  - *Aunque el despacho regional se ha acercado a las OP, las ventajas no son demasiado evidentes. Muchos procedimientos están aún centralizados en la Sede, por lo que las decisiones sobre asignación de recursos, desembolsos, etc. siguen sufriendo retrasos, incluso mayores que antes. Verdaderamente, considero que el proceso de adopción de decisiones debe descentralizarse.*
  - *Creo firmemente en la descentralización y que el traslado al terreno del despacho regional era necesario. Sin embargo, este cambio no se ha visto acompañado de la creación de una estructura de enlace adecuada en la Sede y al despacho regional se le han proporcionado recursos insuficientes.*
10. No obstante, cinco de los DP, el 25%, expresaron opiniones claramente negativas:
- *El traslado del despacho regional de Roma al terreno ha sido un error. Al no estar en Roma, el despacho regional no puede abordar muchas cuestiones para las que se necesita la colaboración de dependencias homólogas que permanecen en Roma. Los directores regionales se desplazan frecuentemente a Roma y delegan en personal que no tiene competencia para responder a las necesidades. Algunas veces, la intervención del oficial encargado ha demostrado ser contraproducente y ha retrasado el proceso. El traslado al terreno ha dejado un vacío en la Sede y ha restado eficacia a los despachos regionales.*



- *La OP recibe de las direcciones de la Sede documentos o solicitudes de carácter informativo o ejecutivo. Posteriormente, el despacho regional reenvía la misma información o solicitud sin explicación o resumen alguno de los principales puntos y sin conocimiento de que algunas solicitudes no son pertinentes para una determinada OP. Los plazos se hacen más ajustados porque el despacho regional necesita tiempo para reunir todas las respuestas de las OP. Se duplican esfuerzos y existe cierta confusión sobre quién es responsable de qué. El despacho regional no está (aún) preparado para asegurar el control de calidad de la documentación.*
- *Constituye únicamente un nivel más que no produce un valor añadido tangible. Cuando surge un problema, es más rápida la respuesta de la Sede que la del despacho regional, que en la mayoría de las ocasiones debe remitir también la consulta a la Sede.*
- *Desde un punto de vista práctico, el despacho regional es un nivel más. La mayoría de las cuestiones importantes se siguen resolviendo en la Sede y el despacho regional normalmente actúa como intermediario. Desde el punto de vista de la OP, con los medios de comunicación actuales, la diferencia entre que sus homólogos estén físicamente en la Sede o en el despacho regional es escasa.*
- *Tendencia a la duplicación de esfuerzos. Autoridad (quién la tiene y quién la ejerce, quién no la tiene, pero la ejerce), confusión en los cometidos y mandatos. Exageración a la hora de comunicar solicitudes (sobrecarga de las OP) a diversos niveles y secciones. Un nivel más de burocracia, que se suma a los demás.*

### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

11. En el párrafo 4, menciona usted las opiniones que expresan varios DP en el sentido de que la ubicación de los despachos regionales no es la adecuada. Aluden a problemas de accesibilidad, comunicaciones, cobertura por los medios, etc. Como ya se indicó en el informe sobre la situación de la descentralización presentado a la Junta Ejecutiva en la sesión de octubre de 2001, la transformación de la estructura orgánica es un proceso en curso y, de forma ocasional, puede ser necesario trasladar oficinas debido a cambios en las circunstancias operativas, de seguridad o políticas en el terreno. Así ocurre, en efecto, en el caso de la región de América Latina y el Caribe. Cuando se eligió Nicaragua como centro de esta región, se consideraba deseable ubicarlo en una oficina con una importante presencia operativa del PMA, donde ya existieran sistemas y capacidad, y Nicaragua era entonces el centro de las operaciones de urgencia en América Central. Pasados los años, ha disminuido la dimensión de las operaciones y estamos actualmente considerando la posibilidad de trasladar el Despacho Regional, precisamente por los motivos que menciona.
12. Los párrafos 4 y 5 mencionan la opinión planteada por algunos DP de que el despacho regional debería situarse preferiblemente en un país en el que no exista una oficina del PMA, para evitar la posible confusión, particularmente por los gobiernos de cada país anfitrión, de los cometidos y responsabilidades del despacho regional y la oficina en el país. Sin embargo, esta situación no se da en todos los casos. Es decir, sí que existen casos de países anfitriones en los que, a pesar de haber un despacho regional y también una oficina en el país, la relación funciona adecuadamente, según han observado los propios auditores externos en misiones recientes.
13. En el párrafo 6 se menciona de forma concreta el caso del Despacho de la Región del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central, que no está ya en un lugar central. Sin embargo, El Cairo dispone de excelentes conexiones de transporte y condiciones de conectividad y comunicación.



14. El párrafo 7 menciona que el Despacho de la Región de América Latina y el Caribe no puede asistir de forma eficaz a las 11 OP de su región. Se puede replicar, sin embargo, que aunque el volumen de recursos no sea necesariamente indicativo de la complejidad de las operaciones, se da también la circunstancia de que la capacidad de ejecución de la mayoría de los países de la región es de las más altas de la cartera de proyectos del PMA, y Haití es el único país menos adelantado (MA) en el que existen problemas de capacidad de ejecución. La necesidad de una gran capacidad de almacenamiento en el Despacho de la Región de América Latina y el Caribe es, en consecuencia, relativa.
15. En los párrafos 8 al 10 se indica que, sin perjuicio de algunos comentarios positivos de la mayoría de los DP, a algunos no les pareció que las experiencias piloto de descentralización de los Despachos Regionales de las Regiones del Mediterráneo, el Oriente y Asia Central y de América Latina y el Caribe fueran *“muy positivas y facilitarían la labor de traslado al terreno de los restantes despachos regionales.”* La fase final de la descentralización se realizó únicamente porque existía consenso y acuerdo total del personal directivo sobre las enormes ventajas que se lograron tras la descentralización de los Despachos de las Regiones del Mediterráneo, el Oriente y Asia Central y América Latina y el Caribe. Con mucho, la principal ventaja fue alcanzar el objetivo inicial de la Directora Ejecutiva de *“situar al personal superior encargado de adoptar decisiones tan cerca de los beneficiarios como sea posible”*, según se establece en el informe sobre la situación EB.3/2001. El informe afirmaba también que *“no cabe duda de que el PMA, al consagrarse a su proceso de descentralización, ha estado en plena consonancia con el espíritu del llamamiento del Secretario General en 1997 a emprender un amplio y profundo proceso de reforma en todos los ámbitos de las Naciones Unidas, y ha prestado pleno apoyo a ese llamamiento. Al llevar a término la descentralización de los despachos regionales con el traslado al terreno de operaciones, ha consolidado su transformación en una organización verdaderamente enraizada en el terreno cuyas misiones en las esferas humanitarias y del desarrollo la han acercado más y más a las personas a las que sirve. Por lo tanto, a pesar de los problemas iniciales previsibles en cualquier gran transformación de la organización como es el traslado de los despachos regionales, no debemos perder de vista este objetivo último por el que el PMA decidió llevar a cabo la descentralización en un principio.*
16. Tenga en cuenta que en la descentralización, se delegó en los despachos regionales y en las OP numerosas responsabilidades nuevas que no existían anteriormente, las cuales se reiteran en el informe sobre la situación de la descentralización, presentado en EB.3/2001. Sin embargo, determinadas responsabilidades, como la asignación de recursos, han permanecido en la Sede del PMA y, en cambio, los despachos regionales continúan aportando información.

### Creación y cierre de las oficinas regionales

17. A finales de 1996 se introdujo un nuevo concepto de organización para las actividades sobre el terreno basado en la agrupación de las OP en polos regionales con una oficina regional. Cuando se anunció la creación de las oficinas regionales, en 1996<sup>20</sup>, se pidió que opinaran sobre la iniciativa a quienes entonces trabajaban para el PMA. La mayoría de los DP afectados indicaron que consideraban el cambio positivo porque haría que el Programa gozara de una mayor capacidad de reacción, con una toma de decisiones más cercana a las actividades sobre el terreno. Cinco de los DP declararon, sin embargo, que se mostraban

<sup>20</sup> Véase el Memorando del Director Ejecutivo titulado *Preparing WFP for the Future: Regional Offices*, de 15 de noviembre de 1996.





escépticos si no contrarios a la idea. Dos de ellos, probablemente de mayor antigüedad, indicaron lo siguiente:

- *El mismo perro con distinto collar. Está idea ya se probó con un nombre diferente (¿Director Regional de Operaciones?). La idea murió al declarar los directores en los países su independencia. Se le dio carpetazo con el nombramiento de representantes del PMA.*
  - *En aquel entonces no me pareció buena idea, ya que varios años antes se había probado un sistema similar y no había funcionado muy bien.*
18. El 25 de octubre de 2000, la Directora Ejecutiva anunció el traslado al terreno de los dos despachos regionales que aún estaban en Roma. Se consideró que esta “cobertura regional suficientemente simplificada y operacional” permitiría al PMA “operar sin el actual sistema de polos regionales”, aunque con algunas excepciones. De hecho, diez de las 13 oficinas regionales que existían entonces se cerraron a finales del año 2001. Sólo se conservaron las oficinas regionales de Islamabad y Maputo “para fines operacionales y de apoyo técnico, mientras que el polo de Lima” pasó a “funcionar como oficina para la movilización de recursos y actividades de promoción en América Latina”.
19. Con respecto al desmantelamiento de todas la oficinas regionales, la mayoría de los DP lo consideraron una decisión acertada que eliminaría un nivel innecesario (un argumento que se ha planteado en siete casos). Uno de los DP opinó que se trataba de una “decisión muy precipitada. Algunas cosas no funcionaban como estaba previsto, pero pienso que se debía más bien a [...] la estructura orgánica de los polos y sus vínculos con el despacho regional [...] y que se confundía el polo con la oficina en el país. El director del polo regional no debía haber sido también director en el país.” Dos fueron aún más críticos:
- *La organización ha desperdiciado muchos recursos y esfuerzos para crear las oficinas regionales y cuando comenzaban a funcionar, se anunció la decisión de cerrarlas. Esta decisión puede percibirse como falta de coherencia no sólo en el seno del PMA sino también entre los observadores «externos» (como los gobiernos anfitriones o los donantes).*
  - *¿Por qué llegaron siquiera a crearse? [...] Me dio la impresión de que algunas de las decisiones se tomaron sin una evaluación profunda de las experiencias pasadas y sin estudiar el modo de actuar de otros organismos para adoptar lo que funciona.*
20. Siguiendo con la cuestión del desmantelamiento de las oficinas regionales, seis DP, el 30%, no pensaban que la reestructuración de los despachos regionales justificara el cierre de todos ellos, mientras que 12 DP, el 60%, aprobaron el cierre de las oficinas regionales. En los casos específicos de las oficinas regionales que permanecieron abiertas, no hubo consenso sobre la de Islamabad, en Pakistán. Cinco DP de la región (el 56%) pensaban que tenía sentido mantenerla y tres (el 33%) opinaban lo contrario. En el caso del polo de Lima, ocho DP, el 73%, opinaban que no tenía sentido mantenerlo para “funcionar como oficina para la movilización de recursos y actividades de promoción en América Latina”.
- *Tres indicaron que esa función correspondía al despacho regional y uno añadió que “es necesario ser coherentes con la decisión de desmantelar los polos y, por tanto, centrar la oficina regional en Managua, con inclusión de todos los demás cometidos, entre ellos los de la oficina para la movilización de recursos y actividades de promoción en América Latina. Lo mismo ocurre en el caso del Oficial de Información, que está destacado en Colombia.”*
  - *Un DP señaló que “las principales actividades [estaban] en América Central y el Caribe. La Oficina de Lima [estaba] demasiado lejos para responder realmente a las*



*necesidades y no [era] en consecuencia muy positiva desde el punto de vista de su eficacia en función de los costos.”*

- Otro consideró que se trataba de un “*error conceptual*”, por los siguientes motivos. “*En primer lugar, no existe una verdadera descripción de funciones significativas de esta oficina ni tampoco objetivos claros. [...] Las posibilidades de movilización de recursos en la región son muy escasas y es en todo caso más factible que lo hagan las propias OP, por iniciativa de los directores de cada oficina. Pero incluso en ese caso, no se debe llamar «movilización de recursos», ya que se confunde con lo que hace el personal de los servicios de movilización de recursos de Europa, Oriente Medio y África (REE) y de América, Australia y Asia (REA) en Roma. En todo caso, debería llamarse «captación de fondos y promoción». Y, de nuevo, esto lo pueden hacer mucho mejor en el interior de cada país las personas que conocen la realidad del país y pueden hablar en nombre de los pobres de su país.*”

### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

21. Los párrafos del 17 al 20 se refieren a observaciones relativas a la creación y cierre de las oficinas de los polos regionales u oficinas regionales. Según se ha mencionado anteriormente, la transformación orgánica del PMA es un proceso en curso. En 1996, hubiera sido muy difícil pasar de un sistema totalmente centralizado en Roma a una descentralización completa, con el traslado de los despachos regionales al terreno sin la ayuda adicional de las oficinas regionales. Ahora que los sistemas y capacidades se han consolidado en los despachos regionales, es posible simplificar la estructura cerrando escalonadamente los polos. De hecho, esto es lo que se intentó hacer en la última fase de la descentralización en septiembre del 2001, en la que 10 de los 13 polos se cerraron progresivamente y los tres únicos que no se cerraron se mantuvieron esencialmente para proporcionar un apoyo adicional de tipo operativo.

### **Cometido y funciones principales de cada nivel**

22. El 10 de noviembre de 2000<sup>21</sup>, se publicó la Directiva del Departamento de Operaciones titulada “Directrices para la estructura del modelo, definiciones de las dependencias, distribución y asignación de funciones, declaraciones de funciones, flujo de trabajo y delegación de autoridad para los despachos del Departamento de Operaciones”. Diez DP la consideraron “completa”, pero sólo uno la consideró “sencilla de aplicar”. Por contra, seis DP pensaron que era “complicada” y cuatro, que estaba “incompleta”. Uno añadió que era “*excesivamente descriptiva y apenas establecía una distinción clara de los cometidos y las funciones [y que era] demasiado general para resultar útil*”.
23. Una gran mayoría (14 DP, el 70%) estuvo de acuerdo con los cometidos asignados, respectivamente, al despacho regional, las oficinas regionales (en su caso) y las OP, conforme a la directriz antes mencionada. El mismo grado de acuerdo (15 DP, el 75%) se alcanzó respecto del desglose de funciones entre el despacho regional, las oficinas regionales y las OP definidas por la directriz. Únicamente un DP estaba en desacuerdo tanto con los cometidos respectivos como con el desglose de las funciones. Los DP restantes no expresaron opinión alguna, ya sea porque consideraban que era demasiado pronto para emitir un juicio o porque no estaban familiarizados con la directriz en cuestión. Los que estaban de acuerdo plantearon asimismo los siguientes comentarios.

<sup>21</sup> Véase la Directriz del Departamento de Operaciones 2000/004 de 10 de noviembre de 2000.



- *Si, pero las funciones de las oficinas/directores en los países deben centrarse más en la gestión eficaz de los recursos del PMA y la rendición de cuentas sobre dicha gestión. El director en el país es, por encima de todo, un generalista de la ayuda alimentaria y, en cuestiones importantes como la seguridad alimentaria, debe contar con la competencia profesional de consultores especialistas, del país o extranjeros. En el caso del despacho regional y la oficina en el país, una de las funciones está totalmente fuera del control desde el terreno, de nuevo porque el proceso no se ha descentralizado aún: «vigilar las contribuciones de los donantes y gestionar los vistos buenos de autorización de los costos de apoyo directo (CAD) de los proyectos entre RE, ODP, FS y OEDB».*
- *El despacho regional y la oficina en el país son autosuficientes y adecuados. Los cometidos de los polos se deben asignar al despacho regional o a la oficina en el país.”*
- *Desde mi punto de vista, se debe corregir la directriz para reasignar las responsabilidades a los despachos regionales o las OP.*
- *El problema es la naturaleza genérica de los cometidos y funciones. Las directrices no orientan, que es, en mi opinión, lo más importante.*
- *Varios de los cometidos son teóricos porque aún no se ha delegado al terreno el proceso de toma de decisiones (como ocurre por ejemplo en el caso de los despachos regionales: «asignación de recursos para la región» o, en el caso de las OP: «asegurar la asignación de recursos y el apoyo externo para los trabajos esenciales».*
- *El problema es que no se están cumpliendo las normas.*

### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

24. El Departamento de Operaciones tiene intención de revisar en 2002 la directriz mencionada en los párrafos 22 y 23 en lo que se refiere a los cometidos y responsabilidades en el proceso de descentralización. En la revisión se tendrán en cuenta los cambios producidos desde la última fase de la descentralización de septiembre de 2001. Agradecemos los comentarios positivos que le han manifestado muchos DP acerca de si la directriz actual está o no completa, así como algunas de las críticas constructivas sobre cómo podría mejorarse.

## **SECCIÓN III: POTENCIACIÓN DE LAS OFICINAS EN LOS PAÍSES (OP)**

### **Categoría de los cargos de Director en el País (DP)**

25. En el año 2000, la Directora Ejecutiva, tras reconocer que muchos directivos del PMA tenían categorías inferiores a la que les correspondía por su responsabilidad y tener en cuenta las categorías relativas de sus homólogos en otros organismos de las Naciones Unidas, solicitó y recibió la aprobación de la Junta Ejecutiva para asignar una categoría superior a algunos cargos existentes, particularmente a los cargos en el terreno. El 15 de diciembre de 2000, aprobó el ascenso de categoría de varios cargos de Director en el País: dos de D-1 a D-2, seis de P-5 a D-1, diez de P-4 a P-5 y uno de P-3 a P-4.
26. Se preguntó a los DP si consideraban su categoría adecuada a las responsabilidades inherentes de su cargo y si se correspondía con las categorías de sus respectivos homólogos en otros organismos de las Naciones Unidas. Once DP (el 55%) respondieron “sí” a ambas preguntas y nueve (el 45%) respondieron “no”. Sin embargo, el número de respuestas



afirmativas fue mayor en la región de América Latina y el Caribe (siete respuestas afirmativas y cuatro negativas) que en del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central (cuatro afirmativas, cinco negativas). La categoría de los DP que respondieron “no” era P-4 en dos casos y P-5 en los otros siete. Quienes indicaron la categoría que consideraban más adecuada a las responsabilidades inherentes a su cargo mencionaron la categoría D-1.

### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

27. Los párrafos 25 y 26 se refieren a la decisión de la Directora Ejecutiva de ascender de categoría a varios cargos de DP en diciembre de 2000, sobre la base de la naturaleza del trabajo, los recursos administrados y la complejidad de las operaciones desde el punto de vista logístico, político y estratégico, entre otros factores. En consecuencia, la categoría se determinó basándose en el conjunto de las responsabilidades de cada DP. Por desgracia, no es necesaria una categoría D-1 para todos los cargos de DP.

## **Delegaciones de facultades**

### Actividades programáticas

28. Según la Directriz del Departamento de Operaciones 2000/004, de 10 de noviembre de 2000, mencionada anteriormente, una de las principales funciones de los DP es “*gestionar todas las actividades programáticas del país*”, conforme a la siguiente definición: “*Bajo la presente delegación de facultades, es responsable del análisis inicial, diseño de proyectos y programas [...]; elaboración de documentos de calidad; seguimiento del proceso de aprobación de los documentos; revisión de los documentos para reflejar las observaciones recibidas [...] incluidas las del Comité de Examen de Programas; y, tras la aprobación, ejecución, vigilancia, seguimiento y, en su caso, evaluación.*” Se preguntó a los DP, para cada una de estas funciones, si consideraban la actual delegación de facultades adecuada para el desempeño pleno y eficaz de sus responsabilidades. Según refleja el siguiente cuadro, las respuestas fueron en gran medida afirmativas. Sin embargo, la proporción de respuestas afirmativas fue inferior en cuanto al “seguimiento” y la “revisión de documentos”, respectivamente.

<b>ANTES DE LA APROBACIÓN</b>				
Análisis inicial	18	SÍ	1	NO
Diseño de proyectos y programas	17	SÍ	2	NO
Elaboración de documentos de calidad	16	SÍ	3	NO
Seguimiento de documentos durante el proceso de aprobación	10	SÍ	9	NO
Revisión de documentos para reflejar las observaciones recibidas	11	SÍ	8	NO
<b>DESPUÉS DE LA APROBACIÓN</b>				
Ejecución de los proyectos	17	SÍ	3	NO
Vigilancia de los proyectos	18	SÍ	2	NO
Rendición de informes sobre los proyectos	18	SÍ	2	NO



29. Cabe destacar las siguientes observaciones:

- *En general, durante la “elaboración de documentos de calidad” tenemos suficiente margen para cumplir plenamente con nuestras responsabilidades. De cualquier forma, en el caso de la “revisión de los documentos para reflejar las observaciones recibidas” es posible que una vez obtenidas todas las aprobaciones oficiales, el resultado final sea (considerablemente) diferente de lo que habíamos presentado, ya que no se busca de forma sistemática la aprobación de los documentos traducidos y revisados por parte de la oficina en el país. También, con respecto a otro asunto, el proceso de elaboración (en particular en el caso de los programas en los países) es extremadamente prolongado y consume demasiados recursos. Compárese con el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), etc.*
- *No considero necesario que la oficina en el país realice un seguimiento del proceso de aprobación; debería ser una actividad del despacho regional.*
- *El proceso de revisión y aprobación de documentos es compartido entre la región y la Sede. En caso de desacuerdos con el terreno, prevalece la opinión de la Sede.*
- *No siempre disponemos de la capacidad técnica necesaria, principalmente en la fase de elaboración. En cambio, el despacho regional sí dispone de dicha capacidad y a menudo ofrece el servicio correspondiente. Sin embargo, la Sede del PMA en Roma aún ejerce una función muy autoritaria por medio del Comité de Examen de Programas, organismo cuyo personal tiene poder absoluto para hacer y deshacer proyectos, creando así la sensación de que intervienen aún más personas en la elaboración del proyecto a quienes hay que agradar y rendir cuentas. Se trata de una función claramente no descentralizada por los funcionarios del Departamento de Operaciones.*
- *Creo que la delegación de facultades es correcta; el problema es que aún no se dispone de los medios necesarios para ejercer las funciones delegadas; por ejemplo, la oficina en el país no tiene acceso a la información del sistema WINGS si desea conocer la situación de los proyectos: recursos asignados, órdenes de entrega, saldo sobre compromisos. Todo esto debe realizarlo el despacho [que] es el que puede acceder a la información.*
- *Para cumplir la función de forma completa y eficaz, junto con el aumento de las responsabilidades, se deben tener en cuenta la calidad y la cantidad de los recursos necesarios, que dependen de cada país. Actualmente, los sistemas son tan inflexibles y mecánicos, en lo que se refiere a asignación de recursos y traslado de personal, que el DP no tiene posibilidad alguna de lograr que se escuche su opinión en estos asuntos. La Sede es cada vez menos “receptiva” a las necesidades específicas que, sin lugar a dudas, varían de un país a otro. Los países MA pequeños sin programas de urgencia son los que salen peor parados. A pesar de que en mayo de 1999 la Junta Ejecutiva adoptó la política de habilitación para el desarrollo, la Sede no dispone de una estrategia para programas de desarrollo.*
- *Para la ejecución eficaz de un proyecto se necesita acceder a información sobre la asignación de recursos y fondos. En caso contrario, no se puede realizar una planificación coherente de las actividades. Por el momento, la Sede administra por entero la vigilancia de las contribuciones de los donantes y la asignación de los posibles recursos, no sólo en lo relativo a la toma de decisiones, sino también al acceso a la información. Mi recomendación sería que el despacho regional estuviera*



*plenamente involucrado en la totalidad del proceso y que se consulte a las Oficinas en los países y se comparta la información de forma periódica.*

30. También se preguntó a los DP si consideraban apropiada la delegación de facultades para desempeñar “un papel clave en la movilización de recursos sobre el terreno y en la defensa y promoción de las personas afectadas por el hambre y la pobreza, siempre que resulte adecuado” según se solicite. Respondieron “sí” 12 DP (el 60%) y “no” 6 DP (el 30%); dos no respondieron. El número de respuestas afirmativas fue, sin embargo, mayor en la región del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central (siete respuestas afirmativas y dos que no contestaron) que en la de América Latina y el Caribe (cinco afirmativas y seis negativas). Se añadieron las siguientes observaciones formuladas en su mayor parte por los DP de la región de América Latina y el Caribe.
- *Sí a la delegación de facultades; pero no se han puesto a disposición los recursos necesarios para realizar una labor de promoción significativa.*
  - *Cabe destacar que la OP cumple una doble función en este sentido: 1) defender las necesidades del país ante el representante del país donante (función clave) con objeto de influir favorablemente en las decisiones adoptadas por acuerdos entre países donantes y la Sede del PMA. [...] y 2) la verdadera “movilización de recursos” [...] y en ese terreno poco se puede hacer, ya que los fondos confiados a las embajadas para apoyar iniciativas locales son muy escasos. Es posible conseguir algunas donaciones de empresas privadas, pero normalmente éstas son insignificantes comparadas con los recursos que moviliza Roma por medio de acuerdos negociados con países donantes. Estas actividades de obtención de recursos de origen local deberían llamarse de «captación de fondos» para evitar confusiones. En la mayoría de los casos, se ha observado también que la mejor forma de usar esos fondos adicionales (en efectivo o en especie) es como artículos no alimentarios (ANA) para apoyar las actividades del PMA o del Gobierno. En este sentido, los costos de apoyo indirecto (CAI) representan un elemento clave del PMA: si estos recursos no son del mismo tipo que los recursos que moviliza de hecho el PMA y para los cuales existen normas y procedimientos claros (principalmente el concepto de CAI) y son normalmente bastante escasos, en la mayoría de los casos es casi imposible vincular a estos nuevos fondos la exigencia del pago del 7,8% de CAI. Esto provocará el rechazo de cualquier posible contribución pequeña, y además las propias embajadas locales disponen de una autoridad delegada limitada cuando realizan donaciones pequeñas al país y no les permite pagar gastos de CAI. Por lo tanto, la única instrucción que debe dar el PMA a sus oficinas en los países es que aseguren la completa recuperación de los costos locales de estas cantidades, normalmente pequeñas.*
  - *La autoridad no se ha delegado realmente. En la práctica, la oficina en el país participa en el proceso de negociación preliminar con el donante potencial, mientras que la decisión final se toma en Roma (sobre la exención de pagos deciden la Dirección de Recursos y Relaciones Exteriores y el Director Ejecutivo). Las normas excesivamente inflexibles y la postura oficial de la Dirección de Recursos y Relaciones Exteriores desaniman a la oficina en el país a perseguir la movilización de recursos, principalmente en las situaciones en que la donación local podría estar disponible de inmediato y en las que el tiempo es un factor decisivo. Además, los directivos sobre el terreno no pueden acceder a la información sobre los “perfiles de los donantes” incluida en WFPgo (el acceso es restringido, con contraseña). También ha ocurrido [...] que cuando las oficinas en los países estaban negociando activamente con los donantes locales para obtener contribuciones para la operación, la RE ni siquiera había enviado una carta a las capitales de los países donantes*



*solicitando dicha ayuda, lo que ponía a los DP en una situación muy incómoda frente a las embajadas locales.*

- *Los cometidos de la Sede, la oficina regional y la oficina en el país no están claros. Una vez que la oficina en el país logra movilizar recursos, surgen problemas en cuanto a su registro, lo que desalienta la movilización de recursos, particularmente cuando se trata de movilizar recursos nacionales, es decir, del país receptor de la ayuda del PMA.*
- *Existen demasiadas normas burocráticas y niveles que hay que superar antes de que la oficina en el país pueda utilizar los recursos movilizados en el país. Y el porcentaje con que se queda la Sede nunca beneficia a la oficina en el país, cosa que no aceptan los donantes de recursos locales.*
- *La movilización de recursos por medio del sector privado no es muy clara; el PMA no tiene una estrategia para negociar con el sector privado de cada país. Los fondos del Gobierno, que también movilizan a escala local, en forma de contribuciones locales para financiar los gastos de funcionamiento locales, corresponden al 50% de los gastos de funcionamiento. Sin embargo, estos fondos se deben remitir a la Sede y nunca regresan a la oficina en el país (únicamente los 55.000 dólares EE UU anuales del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas – AAP). Esto desalienta los esfuerzos de los DP por obtener estos pagos de los gobiernos. Los gobiernos agradecerían que estos fondos se quedaran en el país, ya que a largo plazo los recuperarían.*

## Operaciones

31. En 1997, se concedieron a los DP<sup>22</sup> facultades delegadas para aprobar operaciones de urgencia (OU) de “respuesta inmediata” por valor de hasta 200.000 dólares EE UU (presupuesto total de la OU). En la región de América Latina y el Caribe, cuatro DP indicaron que habían utilizado esta facultad delegada en su cargo actual (tres de ellos en una sola ocasión y el otro en tres ocasiones). En la región del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central, sólo un DP informó de que la había utilizado en una ocasión. El informe final titulado “Conseguir que funcione la descentralización”, remitido por el *International Resources Group* (IRG) el 20 de junio de 2000, recomendó que se aumentara hasta 500.000 dólares la facultad delegada en los DP de países MA y de países de bajos ingresos con déficit de alimentos (PBIDA). Estuvieron de acuerdo con la recomendación 18 DP. Los dos que expresaron desacuerdo adujeron los siguientes motivos:

- *“Creo que la clasificación del país no tiene nada que ver, sino que lo importante es la magnitud de la situación de urgencia y la necesidad de que el PMA sea capaz de proporcionar una respuesta inmediata a todas las personas afectadas por la situación de urgencia. Por ejemplo, la cuenta de respuesta inmediata debe permitir una intervención de urgencia de al menos seis semanas a toda la población afectada. El IRG puede entonces definir estos parámetros y prever un margen de aprobación de la cuenta de respuesta inmediata de hasta 500.000 dólares EE UU, en función de la magnitud.*
- *La delegación del IRG es demasiado restrictiva y extremadamente difícil de aplicar; es una delegación sin facultades. Existen demasiados procedimientos de aprobación; tiendo a pensar que no se han establecido para facilitar el uso de la delegación sino*

<sup>22</sup> Véase la Directriz del Departamento de Operaciones 97/002 de 12 de mayo de 1997.



*para dificultarlo. Es como el dicho sobre la regla de oro: «el que tiene el oro establece la regla».*

### Compras

32. En 1999, se estableció el siguiente criterio de delegación de facultades para compras de alimentos por los DP<sup>23</sup>:

- hasta 200.000 dólares EE UU para compras mediante concurso (licitación) para OU debidamente aprobadas;
- hasta 100.000 dólares para compras directas (exentas de licitación) para OU debidamente aprobadas.

Diez DP opinaron que la facultad delegada era adecuada, pero siete opinaron lo contrario (cinco de la región de América Latina y el Caribe y dos de la región del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central). Se realizó la siguiente sugerencia: *“Creo que la facultad de compra para las OU debe delegarse sin condiciones y por una cantidad igual a la de la cuenta de respuesta inmediata.”*

33. En 1999, se estableció el siguiente criterio de delegación de facultades para compras de artículos no alimentarios por los DP<sup>24</sup>:

- para compras y contratos mediante concurso (licitación): hasta 200.000 dólares para DP de países independientes, pero sólo hasta 100.000 dólares para DP de países no independientes;
- para compras y contratos directos (exentos de licitación): hasta 100.000 dólares para DP de países independientes (no se autoriza para DP de países no independientes).

Todos los DP excepto uno, opinaron que la facultad delegada era suficiente, al igual que la facultad concedida en 1997 a los DP para disponer de artículos de inventario por valor de hasta 200.000 dólares<sup>25</sup>.

### Transporte y logística

34. Según el Manual de Transporte y Logística publicado en octubre de 1998, los DP pueden autorizar:

- gastos de hasta 10.000 dólares EE UU por envío para la protección de los productos, incluidos los gastos de mercancías en tránsito. Estos gastos incluyen, entre otros, acondicionamiento, envasado y fumigación;
- venta o destrucción de mercancía deteriorada, cuando el valor de la mercancía intacta no exceda de 10.000 dólares por envío.

Casi todos los DP opinaron que las facultades delegadas eran adecuadas. Sólo tres expresaron una opinión contraria a la primera y dos en contra de la segunda.

### Recursos humanos

35. El 29 de junio de 1998 se estableció un nuevo “marco para la delegación de facultades en la esfera de los recursos humanos” con objeto de delegar facultades a los directores para la contratación y administración de personal. Se preguntó a los DP si consideraban

<sup>23</sup> Véase la Directriz del Director Ejecutivo 99/001 de 8 de julio de 1999.

<sup>24</sup> Véase la Directriz del Director Ejecutivo 99/004 de 11 de noviembre de 1999.

<sup>25</sup> Véase la Directriz de la Dirección de Servicios de Gestión MS97/008/003-4 de 16 de abril de 1997.





adecuada la facultad delegada con la que contaban para la contratación y administración de personal sobre el terreno, y sus respuestas fueron las siguientes:

Para personal nacional:	17	SÍ	3	NO
Para personal internacional	10	SÍ	7	NO

36. Se identificaron los siguientes aspectos que podían mejorarse, especialmente en lo que se refiere al personal internacional:
- *Para el personal local: clasificación de los cargos y ascensos del personal local.*
  - *El personal local aún se administra con arreglo a normas y reglamentos del PNUD. Un comité con participación del PNUD debe examinar el Sistema de gestión y evaluación de la actuación profesional (MAP) del personal local (examen de segundo nivel) [...]. Sobre todo en las oficinas grandes, el PNUD desconoce casi por completo el personal del PMA. Esto va absolutamente en contra del proceso de descentralización del PMA y nuestro personal local se opone en gran medida a dicha situación. El PMA debe establecer sus propias normas y procedimientos para la administración del personal local, que en la mayoría de los países es el personal clave para el PMA, ya que el número de empleados internacionales es muy escaso. El examen del MAP de segundo nivel para el personal local incumbe al despacho regional.*
  - *La contratación de consultores internacionales es excesivamente complicada.*
  - *En realidad, aunque el proceso incluye la participación del DP, no se consulta ni se escucha adecuadamente su opinión en lo relativo al personal internacional y los resultados son francamente insatisfactorios.*
  - *Si el programa o el proyecto dispone de los recursos o si se aprueban los cargos internacionales, en tanto se disponga del presupuesto necesario, se debe conceder al director en el país la facultad delegada para la contratación de personal internacional sobre el terreno. La oficina en el país se encargará de esta acción delegada, en estrecha colaboración con el despacho regional.*
  - *La facultad actualmente delegada no es suficiente para reasignar al personal internacional, lo que se hace sin consultar a la oficina en el país.*
  - *Además, la oficina en el país no tiene autoridad para cambiar la clasificación de los cargos ni para realizar ascensos.*
  - *La delegación se ha hecho a medias. No siempre se consulta a la oficina en el país sobre la designación de personal. Apenas se permite la participación de la oficina en el país en la contratación de nuevos empleados. Además, debido a la falta de formación, la oficina en el país no ha podido administrar el personal de forma eficaz.*

### ⇒ Observaciones de la dirección del PMA

37. Agradecemos los comentarios, generalmente positivos y constructivos, de la mayoría de los DP (párrafos 28 a 34) relativos a los niveles adecuados de facultades delegadas. Serán útiles cuando el Departamento de Operaciones actualice la directriz vigente sobre descentralización, así como en posibles revisiones futuras de las facultades actualmente delegadas. Estas cuestiones relativas a las facultades delegadas deben revisarse



constantemente y actualizarse cuando sea necesario. El Programa ya está respondiendo de forma positiva a las cuestiones mencionadas específicamente en el párrafo 29 sobre la mejora del proceso de examen de programas y la extensión del sistema WINGS a un mayor número de oficinas en los países.

## Recursos financieros y humanos

### Habilitaciones de créditos

38. A la pregunta de si consideraban las habilitaciones de créditos generales asignadas a sus cargos (presupuesto administrativo y de apoyo a los programas [AAP], los CAD y otras fuentes, en su caso) suficientes para satisfacer las necesidades de las operaciones de su país para los años 2000 y 2001, respectivamente, los DP respondieron de la siguiente forma:

Para el año 2000	13	SÍ	5	NO
Para el año 2001	12	SÍ	8	NO

39. Cabe destacar las siguientes observaciones, realizadas principalmente por DP sin personal internacional:

- *Con el recorte de los recursos para el desarrollo de la oficina, los CAD en 2001 no bastaban ya para costear un segundo puesto internacional en la oficina. Se tuvo que trasladar al Oficial de Programas internacional que había y sustituirlo por un voluntario de las Naciones Unidas (VNU). En ausencia del DP, no hay personal internacional que pueda actuar como oficial encargado y ocuparse de asuntos que requieren tacto, experiencia y unos antecedentes adecuados.*
- *En el futuro, debería establecerse otro cargo internacional (además del de DP), debido al gran volumen del programa y a las repetidas situaciones de urgencia en el país.*
- *Esta oficina, como cualquier oficina del PMA, necesita otro funcionario internacional con mayor experiencia del PMA a nivel mundial, más que funcionarios nacionales que únicamente van adquiriendo nueva experiencia a este respecto cuando cambia el DP. Como DP, recorro mucho a la oficina regional precisamente para este objetivo de incorporar criterios internacionales y prácticas respaldadas por políticas del PMA.*

40. Para el bienio 2000-2001, se decidió que todas las oficinas en los países recibirían, como mínimo, fondos de AAP para un profesional internacional, dos oficiales nacionales y tres empleados de servicios generales, más 55.000 dólares EE UU para los gastos de funcionamiento locales, además de las habilitaciones de créditos para CAD. Como se ha indicado ya en otra parte, los fondos de AAP mínimos conocidos como “1-2-3, 55.000 dólares” no han resultado suficientes, especialmente en oficinas en países en los que no hay operaciones de urgencia y, en consecuencia, las habilitaciones de créditos para CAD son escasas. A la pregunta de si las habilitaciones de créditos de AAP fueron suficientes para pagar todos los gastos relacionados en los años 2000 y 2001, respectivamente, los DP respondieron de la siguiente forma:

Para 2000	7	SÍ	11	NO
Para 2001	8	SÍ	11	NO



41. Los que respondieron “no” se vieron obligados a cargar algunos gastos de tipo AAP a habilitaciones de créditos no relacionadas con el AAP (CAD u otros costos operacionales directos, OCOD/COD), según se indica en los siguientes comentarios:
- *La cantidad adecuada habría tenido que ser 90.000 dólares EE UU. Tuvimos que cargar unos 30.000 dólares a cuenta de los escasos CAD de las OPSR. Las asignaciones para comunicación, viajes y seguridad [...] fueron del todo insuficientes.*
  - *No es fácil contestar a esta pregunta. Tras pensarlo detenidamente y hacer cálculos, llegamos a la conclusión de que el presupuesto de AAP es insuficiente, ya que tuvimos que cargar a los CAD gastos que normalmente se habrían imputado al presupuesto de AAP (dos tercios de nuestros ingresos).*
  - *Los fondos para CAD se destinarán a cubrir los costos de funcionamiento de la oficina, incluido el costo del único empleado internacional que se ha cargado a los CAD.*
  - *Otro factor que afecta a nuestro muy escaso presupuesto (AAP y CAD) es que cuando la oficina en el país solicita los servicios de personal del despacho debe compartir los costos, debido a que el presupuesto del despacho es también muy reducido.*
  - *El presupuesto de AAP está establecido en 55.000 dólares, por lo que nadie ha recibido una cantidad mayor. [...] El traslado a la nueva Casa de las Naciones Unidas ha supuesto un aumento considerable del alquiler y otros gastos relacionados y el presupuesto de AAP alcanza apenas para cubrir alrededor del 50% de esos gastos. Esta oficina en el país genera fondos locales por servicios prestados al Gobierno (gestión de fondos fiduciarios) que nos permiten financiar el resto de nuestras actividades.*
  - *Generalmente, los 55.000 dólares del presupuesto de AAP son suficientes para cubrir los gastos básicos de la oficina, como el alquiler, algunos servicios (electricidad, teléfono, conectividad) y costos de funcionamiento de los vehículos. Este modesto presupuesto de AAP no permite cubrir otras inversiones adicionales, como las de restauración o sustitución de equipos y los costos de las misiones o de seguridad. En estos casos, habitualmente se utiliza el presupuesto para CAD. Un presupuesto de AAP de 100.000 dólares anuales bastaría, en principio, para cubrir todos los gastos corrientes de la oficina.*
  - *En el año 2001, gastamos 71.000 dólares de los CAD en conceptos estrictamente relacionados con la administración de la oficina y, afortunadamente, obtuvimos fondos de AAP adicionales para artículos de seguridad, tecnología de la información, actividad de promoción y traslado e instalación en la nueva oficina [...].*
  - *Una habilitación de créditos de AAP adecuada para 2002 sería 80.000 dólares, pero en el año en curso no se nos ha concedido.*

#### Cuentas de anticipos

42. De las OP participantes en la encuesta, 15 no disponían de cuentas de anticipos y sus gastos se pagaban por medio del PNUD, debido principalmente al bajo volumen de operaciones. En las oficinas que disponían de una cuenta de anticipos, la cuantía se consideró suficiente, con dos excepciones (ambas en la región América Latina y el Caribe).

#### Directrices y procedimientos

43. Se solicitó a los DP que opinaran sobre las directrices y procedimientos que tenían a su disposición. Según muestra el siguiente cuadro en el que se resumen las respuestas, las que



se referían a compras (alimentarias y no alimentarias) recibieron el mayor número de respuestas favorables, seguidas de las relativas a transporte y logística, diseño de programas y contabilidad y finanzas. En cambio, se puso de manifiesto la necesidad de realizar enormes mejoras en las directrices y procedimientos relativos a recursos humanos y, en menor medida, a elaboración de presupuestos.

<b>Diseño de programas</b>			
9	Actualizadas	1	Obsoletas
8	Completas	6	Incompletas
4	Sencillas de aplicar	6	Complicadas
21	Total de respuestas positivas	13	Total de respuestas
<b>Compras de alimentos</b>			
13	Actualizadas		Obsoletas
10	Completas	1	Incompletas
6	Sencillas de aplicar	1	Complicadas
29	Total de respuestas positivas	2	Total de respuestas negativas
<b>Transporte y logística</b>			
11	Actualizadas	1	Obsoletas
8	Completas	4	Incompletas
6	Sencillas de aplicar	1	Complicadas
25	Total de respuestas positivas	6	Total de respuestas negativas
<b>Gestión de los recursos humanos</b>			
6	Actualizadas	5	Obsoletas
4	Completas	10	Incompletas
2	Sencillas de aplicar	5	Complicadas
12	Total de respuestas positivas	20	Total de respuestas negativas

<b>Elaboración de presupuestos</b>			
8	Actualizadas	1	Obsoletas
7	Completas	6	Incompletas
1	Sencillas de aplicar	10	Complicadas
16	Total de respuestas positivas	17	Total de respuestas
<b>Compras de artículos no alimentarios</b>			
14	Actualizadas		Obsoletas
11	Completas	2	Incompletas
5	Sencillas de aplicar	1	Complicadas
30	Total de respuestas positivas	3	Total de respuestas negativas
<b>Administración general</b>			
6	Actualizadas	7	Obsoletas
5	Completas	9	Incompletas
2	Sencillas de aplicar	3	Complicadas
13	Total de respuestas positivas	19	Total de respuestas negativas
<b>Contabilidad y finanzas</b>			
10	Actualizadas	1	Obsoletas
6	Completas	6	Incompletas
3	Sencillas de aplicar	8	Complicadas
19	Total de respuestas positivas	15	Total de respuestas negativas



44. En el “Informe sobre la situación de la Iniciativa de descentralización del PMA”, mencionado anteriormente, se indicaba lo siguiente: *“Existe una necesidad urgente de actualizar, mantener y, sobre todo, coordinar las vinculaciones entre los muchos instrumentos normativos y directrices actuales del PMA, así como también de ultimar nuevas directrices en aspectos donde existen vacíos, como la evaluación de las necesidades alimentarias y la planificación para contingencias. Habrá que tener también cuidado, sin embargo, de no sobrecargar a los directivos sobre el terreno con demasiadas orientaciones normativas.* Cuando se preguntó a los DP sobre esta cuestión, cinco (el 25%) indicaron que se sentían abrumados por la abundancia de directrices normativas. Advertían además que *“cambiaban con frecuencia”* y que *“no resultaba fácil saber dónde encontrarlas”* especialmente para el personal nuevo, ya que no se les proporcionaba *“una formación inicial”*. Un DP comentó incluso que *“hemos alcanzado un punto en el que pronto [podría] ser necesario disponer en cada despacho regional u oficina en el país de un coordinador o experto jurídico que se ocupe de las normas”*. Sin embargo, la mayoría pensaba que en algunos campos existían demasiadas directrices normativas mientras que en otros faltaban. La mayoría opinaba que no había suficientes directrices en aspectos relativos a administración, finanzas y monetización.

#### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

45. El párrafo 43 menciona la importante necesidad de actualizar las directrices sobre procedimientos relativos a los recursos humanos. De hecho, la Dirección de Recursos Humanos pronto lanzará una estrategia general para fortalecer la administración del personal del PMA y, como consecuencia de esta revisión, se podrían necesitar nuevas directrices. Sin embargo, se debe felicitar en general, a la Dirección de Recursos Humanos por el concienzudo trabajo realizado con el Manual de Recursos Humanos publicado recientemente en línea en WFPgo. Supone un gran avance para clarificar la mayoría de las cuestiones relativas a recursos humanos y además está vinculado con el Manual de la FAO.
46. El párrafo 44 menciona que algunos DP se sienten abrumados por un exceso de directrices y que cuando surgen nuevas directrices no resulta evidente dónde se pueden consultar. Este problema se tiene en cuenta en el nuevo Manual de Diseño de los Programas del PMA, que se pondrá en circulación muy pronto. En el nuevo Manual de Diseño de los Programas se advertirá al usuario qué directrices son de reciente aparición. Se podrá, en consecuencia, reducir la utilización de información publicada en los boletines informativos de Lotus Notes o en otros lugares, evitándose así la necesidad de pasar de unas aplicaciones a otras para consultar las normas.

#### **Información**

47. Se preguntó a los DP si se consideraban suficientemente informados sobre los hechos y decisiones que afectaban directamente a su oficina; 12 respondieron que “sí” (el 60%) y seis que “no” (dos no respondieron a la pregunta). Se formularon las siguientes observaciones.
- *Existen publicaciones y memorandos que circulan en la Sede pero no llegan a la oficina en el país. No todas están en WFPgo.*
  - *Concretamente, no se nos ha informado adecuadamente sobre las cuestiones financieras y presupuestarias.*
  - *Debemos esforzarnos continuamente por obtener información sobre diversos aspectos relativos a decisiones que llegan al despacho regional y no a la oficina en el país. Sin embargo ¡no dejan de informarnos de todos los asuntos de menor importancia! Por*



*partida doble: una vez desde la Sede y otra vez (o dos veces más) desde el despacho regional.*

- *No se trata únicamente de que se nos informe o no, sino de la puntualidad con que recibimos la información. Tengo la impresión de que aún hay muchas cosas que ocurren en Roma de las que no se nos informa, que quizá no se refieran a cuestiones específicas de países determinados, pero que tienen en cualquier caso relación directa con las oficinas en los países. Por ejemplo, todas las decisiones relativas a las relaciones con los donantes, decisiones de financiación, resultados de los grupos de trabajo, planes para el establecimiento del sistema WINGS, etc. Por otro lado, hay también una enorme cantidad de información que Managua no comparte con nosotros (principalmente las decisiones de naturaleza más política que necesitamos conocer, particularmente si se espera que cumplamos con nuestra función de representantes del PMA). Parte de la información sí que nos llega, ya que ahora nos reunimos dos veces al año y recibimos copia de las actas de las reuniones del personal del Despacho Regional para América Latina y el Caribe. Por motivos evidentes, las actas de estas reuniones semanales son únicamente resúmenes y no permiten comprender en profundidad los asuntos tratados. Una forma de mejorar el flujo de información sería la realización de teleconferencias semanales en las que participaran todos los DP de la región. [...] Otro aspecto importante relativo a la información es que podamos participar en debates, aportando nuestras opiniones para que se tomen en cuenta en la adopción de decisiones. Pienso que no se nos consulta lo suficiente, y que cuando se hace no siempre se tiene en cuenta nuestro punto de vista. Tengo a menudo la impresión de que las decisiones políticas (¡que luego se aplican!) las toman compañeros sin ningún tipo de experiencia sobre el terreno y que no saben realmente de qué están hablando ni conocen las terribles consecuencias de sus propuestas.*

48. Se preguntó a los DP si se consideraban suficientemente informados sobre los acontecimientos de importancia que se producían, respectivamente, en su región, en otras regiones y en la Sede y que podían afectar, aún remotamente, a su oficina, y sus respuestas fueron las que se resumen en el siguiente cuadro.

En la región	16	SÍ	3	NO
En otras regiones	7	SÍ	13	NO
En la sede	10	YES	10	NO

Según confirman sus comentarios, los DP se consideraban insuficiente informados acerca de lo que ocurría en otras regiones y, en menor medida, de lo que ocurría en la Sede.

- *Nos llega poca información de otras regiones, excepto por medio de contactos personales.*
- *Tenemos muy poca información sobre lo que ocurre en otras regiones y sólo ocasionalmente nos enteramos de los que ocurre en la Sede.*
- *Con la descentralización, los asuntos tienden a solucionarse en cada región y se producen pocas oportunidades de compartir experiencias con otras regiones y con la Sede.*
- *El correo electrónico es el medio más eficaz y de menor coste para la transmisión de información. La correspondencia o informes de otras regiones deberían compartirse directamente con las oficinas (no por medio de los despachos), y el personal de las direcciones de la Sede debería compartir información frecuentemente con las oficinas, pero es el director quien debe leer los mensajes electrónicos y difundir la información*



*al resto del personal. Los oficiales de enlace deberían poner más interés en compartir la información sobre los acontecimientos de la Sede.*

- *Debería existir un registro de lo que se escribe en la Sede durante la semana, de manera que pudiéramos solicitar una copia de lo que pudiera interesarnos. Todos deberíamos tener acceso al programa de actividades del Director Ejecutivo, como la mayoría de los empleados de la Sede. Todos los miembros de mi oficina pueden acceder a mi agenda del día.*

### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

49. Los párrafos 47 y 48 se refieren a los problemas generales que perciben algunos DP acerca de la escasez de información o comunicación sobre diversas cuestiones, principalmente las decisiones que se adoptan en la Sede. La cuestión de cómo mejorar las comunicaciones en un PMA descentralizado fue el principal asunto de debate en la reunión de los directores regionales posterior a la reunión de la Junta Ejecutiva de mayo de 2002. De hecho, se plantearon muchas observaciones como las mencionadas. Sin embargo, ya hemos progresado y mejorado en este terreno. Por ejemplo, por lo que se refiere a que las OP estén mejor informadas de lo que hacen los despachos regionales y las dependencias de la Sede, todos los DP reciben los informes de gestión trimestrales y los planes de trabajo anuales que elaboran todas las direcciones del Departamento de Operaciones y los despachos regionales. Las notas para las actas de las reuniones semanales de la administración del Departamento de Operaciones y de las reuniones quincenales de los directores regionales se remiten a todos los despachos regionales y DP. Es francamente positivo observar los enormes esfuerzos (como reuniones regionales, teleconferencias, misiones, etc.) que realizan los despachos regionales para tratar de mantener a sus respectivas oficinas informadas y con la sensación de formar parte de un equipo regional.

### **Capacitación**

50. A la pregunta “¿Piensa que ha recibido la capacitación adecuada para administrar sus responsabilidades como DP?”, la mayoría (11, o el 55%) respondió que no. Los principales campos mencionados en los que desearían recibir formación adicional son los siguientes: administración de recursos humanos (mencionado seis veces, particularmente lo relativo a la evaluación de la actuación profesional); finanzas (mencionado seis veces, también centrado en la utilización de los nuevos sistemas: COAG-SAPInt y SAP R/3 en el futuro); movilización de recursos (mencionado tres veces); expresión oral en público y relaciones con los medios de comunicación (mencionado tres veces). Cabe destacar también los siguientes comentarios:

- *No hay un programa de formación específico para futuros DP. Personalmente, me siento bastante perdido con los numerosos cambios que se han producido últimamente.*
- *Se debería impartir de forma habitual capacitación específica a quienes asumen el cargo de DP por vez primera, y deberían cubrirse los siguientes aspectos: finanzas, administración de personal y modo de enfrentarse a las entrevistas con los medios de comunicación.*
- *Yo aprendí por medio de la experiencia. El PMA no dispone de cursos de capacitación específicos para DP o para otras personas que vayan a ocupar funciones directivas importantes. Además, tampoco existe un plan activo de desarrollo de las carreras profesionales y, en último término, sale perdiendo el conjunto del PMA. Antes de nombrarnos DP, es necesario que: 1) se nos imparta formación específica*



*sobre todos los aspectos relativos a la administración de la oficina y todos los procedimientos administrativos del PMA; 2) se nos imparta formación específica sobre administración de recursos humanos, el trabajo con los medios de comunicación, la elaboración de documentos, el trato con los donantes y la diplomacia; 3) se evalúe en profundidad nuestra actuación anterior y actual y nuestra capacidad de gestión y de liderazgo. Se debe tener en cuenta nuestro perfil conforme al sistema de gestión y evaluación de la actuación profesional (MAP) y determinar en consecuencia la capacitación que necesitamos; el PMA debe poder impedir que algunos accedamos a puestos de administración superiores si se determina que no estamos capacitados para ello (algunas aptitudes de gestión no mejoran, incluso tras bastante formación) y 4) se nos destine a puestos de adjuntos, durante períodos cortos, para probar nuestra capacidad de gestión y como medio de formación práctica.*

51. Los DP también señalaron deficiencias en la capacitación que se imparte a su personal. Doce de ellos (el 60%) opinaron que era insuficiente. Se indicaron más o menos los mismos campos antes mencionados en los que se necesita más formación: recursos humanos, finanzas, uso de sistemas informáticos e idiomas. Se realizaron además los siguientes comentarios:
- *Necesitamos mucha más formación en gestión de proyectos y gestión basada en los resultados; en cómo elaborar un marco lógico, cómo diseñar un proyecto, cómo definir un plan de seguimiento, y cómo realizar la planificación participativa; y educación de adultos, evaluación de la seguridad alimentaria, gestión de cuestiones macro y microeconómicas, conceptos de desarrollo humano, sistemas de gobierno, y democracia.*
  - *El personal de programación (coordinadores de programas) necesita urgentemente capacitación en diseño y formulación de proyectos y programas, así como en su seguimiento y evaluación. El personal de programación local necesita en cierta medida la misma formación, con particular atención a los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE).*
  - *Se trata en este caso más bien de un problema de oportunidad y sería útil (particularmente para el personal recién contratado) organizar de forma sistemática la capacitación del personal antes de que éste asuma su cargo, y no meses o años más tarde.*
  - *En algunos casos, el problema es más bien la actuación y capacidades del personal nacional e internacional. No todo se puede solucionar con formación.*
  - *Algunas personas han recibido varios cursos de formación pero a veces parece que el PMA ha realizado inversiones fallidas. Los empleados deben tener el perfil adecuado para la responsabilidad que se les asigna. Toda la formación del mundo no puede compensar un perfil que no encaja con el cargo asignado.*

### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

52. Los párrafos 50 y 51 se refieren a la cuestión de la formación de los DP y del personal. Anteriormente en este año 2002, el Director Ejecutivo Adjunto del Departamento de Operaciones realizó también la misma recomendación: que el Departamento de Operaciones y la Dirección de Recursos Humanos diseñen un programa sencillo de incorporación para todos los nuevos empleados del PMA. Sin embargo, debe prestarse especial atención a las necesidades de capacitación de los DP, particularmente en aspectos





técnicos. Por otro lado, la Dirección de Recursos Humanos sí imparte a todos los nuevos DP formación orientada a fortalecer las prácticas generales de gestión.

### Rendición de cuentas

53. La experiencia ha demostrado que en un medio descentralizado la rendición de cuentas o responsabilidad es el resultado de las siguientes condiciones previas:

- una clara definición de metas comunes y objetivos específicos;
- una clara definición de las tareas que deben realizarse y una asignación clara de las tareas a personas concretas;
- una clara definición de normas, directrices y procedimientos para la realización de las tareas;
- un nivel suficiente de facultades delegadas, presupuesto y otros recursos a disposición de las personas a quienes se han asignado las tareas;
- la voluntad y capacidad de la dirección del PMA para exigir la rendición de cuentas basada en resultados previstos predeterminados, incluida la aplicación de premios o sanciones, en caso necesario.

Se preguntó a los DP si consideraban que se cumplían estas condiciones previas para que su rendición de cuentas fuese exhaustiva y sus respuestas fueron las siguientes:

Metas comunes claramente definidas y objetivos específicos	16	SÍ	2	NO
Tareas claramente definidas y asignadas	16	SÍ	3	NO
Normas, directrices y procedimientos claramente definidos	11	SÍ	7	NO
Nivel suficiente de facultades delegadas, presupuesto y otros recursos	8	SÍ	10	NO
Voluntad y capacidad de la dirección del PMA para exigir la rendición de cuentas	13	SÍ	4	NO

54. Cabe destacar los siguientes comentarios.

- *Es necesario clarificar los cometidos del despacho regional en relación con las oficinas, particularmente los cometidos de los funcionarios encargados, coordinadores de programas y asesores que trabajan en el despacho regional. Muy a menudo, la oficina en el país acaba haciéndose cargo de volúmenes ingentes de trabajo en nombre de la descentralización y la delegación de facultades, mientras que el cometido del despacho regional no está claro.*
- *Aunque se hayan definido y asignado claramente las tareas, a menudo es difícil ajustarse a las instrucciones y se pide al personal que deje todo para responder a una urgencia. En nuestro trabajo, dependemos mucho de factores externos que interfieren permanentemente en las tareas que tenemos previstas.*
- *Hay suficientes facultades delegadas; sin embargo, en los últimos años han disminuido considerablemente los recursos (presupuesto y alimentos), y esto afecta al cumplimiento de programas, proyectos, objetivos y metas. Esto se debe a que frecuentemente debemos reducir la ejecución de proyectos aprobados que han recibido menos recursos de los previstos inicialmente.*
- *Considero que no disponemos del presupuesto necesario para realizar todas las tareas que tenemos encomendadas. Hay muchos conceptos que deberíamos pagar con*



*cargo al presupuesto de CAD pero que en este momento no podemos pagar. No disponemos de los recursos humanos necesarios para administrar la oficina de forma adecuada. Me veo obligado a trabajar en casa por las noches y parte de los fines de semana.*

- *Con el actual presupuesto de AAP, CAD y en cierta medida OCOD, es imposible rendir cuentas de manera exhaustiva. Los CAD y OCOD están directamente vinculados a la cantidad de alimentos que logramos movilizar en el país. Estas cantidades dependen de las promesas de contribución que logra obtener la Dirección de Recursos y Relaciones Exteriores de la Sede del PMA. Como los CAD son sólo un anticipo del presupuesto de la oficina en el país, no se puede considerar responsable al DP del exceso de gastos contraídos porque la Sede no ha sido capaz de movilizar suficientes recursos alimentarios.*
  - *La asignación de recursos suficientes es la clave para la aceptación de plena responsabilidad. Si se ha aprobado un proyecto o programa en el país en el que se ha previsto suministrar x toneladas y x fondos, pero después el PMA no puede proporcionar dichas cantidades porque no hay alimentos en cantidad o calidad suficientes o disponibles en el momento necesario (y lo mismo en lo que se refiere a otros recursos), no se puede exigir responsabilidad al DP y a su personal, a pesar de que existan objetivos claros, que se conozcan las directrices y procedimientos y que exista la voluntad de ejecutar los programas según se había previsto.*
55. A la pregunta “¿Se considera completamente capacitado para rendir cuentas de las responsabilidades que le han asignado como DP?” 18 DP respondieron afirmativamente y sólo uno respondió que no (un DP no respondió). Se añadieron los siguientes comentarios:
- *Sin embargo, el acceso a WINGS y a otros sistemas facilitaría la rendición de cuentas, ya que reduciría el número de mensajes electrónicos y llamadas telefónicas antes de decidir la aprobación o ejecución de alguna acción.*
  - *Si, asumo plenamente esta responsabilidad, siempre que reciba todos los medios necesarios para actuar de forma responsable, que disponga verdaderamente de facultades delegadas, que se proporcionen los fondos de forma puntual y que se me permita asumir determinados riesgos calculados sin temor a ser castigado. A menudo, nos vemos obligados a responder a una situación imprevista e informar sobre la misma más adelante.*
56. La mayoría de los DP (11, o el 55%) se declararon satisfechos de la forma en que se realizó la gestión y evaluación de su actuación profesional (MAP). Se propusieron los siguientes cambios para mejorar el sistema.
- *El proceso es excesivamente prolongado y el formato no está bien diseñado. Los supervisores no dan mucha importancia a la actividad. [...] Sugerencias: Debería realizarse un nuevo diseño del formato; tendría que existir únicamente una evaluación. Debería publicarse una directriz en la que se adjudicara al supervisor parte de la responsabilidad de la finalización del MAP.*
  - *Debido a la distancia entre la oficina en el país y la oficina regional, es difícil mantener una conversación personal y puntual sobre el MAP. Deben programarse reuniones semestrales (y viajes, si fuera necesario) para hablar de MAP dos veces al año (examen de mitad de período y examen final). Debe remitirse al empleado una copia firmada con las observaciones correspondientes.*
  - *Pienso que el MAP es un sistema muy subjetivo de evaluar la actuación profesional. Por lo general, no puede funcionar en un medio multicultural.*



- *No se han tomado el MAP en serio, y cuando tus superiores no se lo toman en serio pierdes interés en tratar de recibir observaciones cualitativas sobre el trabajo que realizas.*
- *No creo en el sistema MAP. Deberíamos aplicar un sistema competitivo en el que todos los puestos se anuncien y los candidatos compitan por cada puesto.*
- *Mis “supervisores” realmente no me supervisan y no pueden en consecuencia evaluar realmente, en profundidad, mi actuación, como me gustaría que ocurriera. [...] Si se va a mantener el concepto de despacho regional, entonces el sistema MAP debería cambiar por completo. [...] Estaría dispuesto a participar en un grupo de trabajo sobre esta cuestión, pero ahora no tengo demasiadas ideas. Lo único que puedo decir es que no es serio y que no es, según su supuesta finalidad, una herramienta adecuada para que los DP se encarguen de la gestión del personal.*

### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

57. Tomamos buena nota de los comentarios generalmente positivos contenidos en los párrafos 53 al 55 expresados por casi todos los DP respecto de su responsabilidad de cara al PMA. El único aspecto que en opinión de muchos de ellos es necesario mejorar es la disponibilidad de un mayor presupuesto o de más recursos para ejercer sus facultades delegadas. Quizá, dada la situación de muchas oficinas en los países, tanto en la región de América Latina y el Caribe como en la del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central, que aún dependen en gran medida de los recursos para el desarrollo y dada la continua disminución de las donaciones a esa cartera de proyectos, es bastante lógico que se reciban comentarios generales de este tipo. Sin embargo, estamos tratando actualmente de resolver la cuestión de cómo fortalecer la capacidad precisamente de estas oficinas con un volumen de actividades de pequeño a mediano, principalmente con CAD para el desarrollo, con el fin específico de que puedan administrar de forma más eficaz todas las diversas exigencias que se les plantean. Esta debería también ser una cuestión de política de dotación de recursos, es decir, cómo financiar las operaciones de las oficinas en los países que constituyen estrictamente actividades de desarrollo.

## **SECCIÓN IV: ACTUACIÓN DE LAS OFICINAS Y DESPACHOS REGIONALES, Y LA SEDE**

### **Actuación de las Oficinas regionales (o Polos)**

58. En el “Informe sobre la situación de la Iniciativa de descentralización del PMA” mencionado anteriormente se indicaba que las oficinas regionales “*proporcionaban a los países vecinos el apoyo técnico y la orientación administrativa que tanto necesitaban, sobre todo cuando existían operaciones de socorro regionales y transfronterizas*”. Se preguntó a los DP sobre su experiencia personal y si realmente se les proporcionaba “*el apoyo técnico y la orientación administrativa que tanto necesitaban*”. Las respuestas (siete afirmativas y seis negativas) indicaban que existían diversas experiencias. Según palabras de un DP, “*el apoyo recibido dependía en muchos casos de la experiencia anterior de un oficial superior en un determinado campo y de su disposición a proporcionar asistencia eficaz a la oficina en el país. Por ejemplo, normalmente se proporcionaba bastante apoyo en cuestiones de logística y finanzas, mientras que en lo relativo a los recursos humanos y el propio programa, el apoyo era bastante escaso por las razones mencionadas anteriormente*”.



59. El Memorando del Director Ejecutivo de 15 de noviembre de 1996, en el que se anunciaba la creación de la primera oficina regional, indicaba lo siguiente: “*Vigilaremos para que no se genere un nivel adicional de burocracia improductiva*”. En principio, la oficina regional debía proporcionar “*orientación, supervisión y apoyo técnico*”, mientras que la oficina en el país continuaba realizando funciones operativas. Según reflejan las respuestas recibidas, las cosas no siempre son así. Únicamente seis de los DP indicaron que, conforme a su experiencia, la oficina regional se limitaba de hecho a ejercer un papel asesor y supervisor, mientras que siete DP informaron de una situación diferente. Cabe destacar los siguientes comentarios:

- Un DP comentó que no existía una “*función asesora clara y se interfería en las operaciones, modificando y cambiando las propuestas de proyectos presentadas por la oficina en el país sin conocimiento de la verdadera situación en el país*”.
- Otro señaló los problemas que surgieron en el transporte terrestre gestionado por la oficina regional: “*No participo en la selección de transportistas ni en la revisión de sus propuestas. Mi trato con ellos sólo comienza cuando surgen los problemas*”.

Otro comentó lo siguiente:

- *La oficina regional tiende a imponer sus criterios y a adoptar decisiones en nombre del DP; el flujo de información consiste principalmente en solicitudes de información de la región o la Sede a las oficinas en los países (por ejemplo, la revisión de documentos, estadísticas, informes y muchos más).*
- *En la práctica, es inevitable recurrir a la microgestión. Se solicitan informaciones, informes, etc. innecesarios. En cuanto a la supervisión, el asesor o coordinador de programas, frecuentemente de menor categoría que el DP, no puede evitar actuar como supervisor de facto. Probablemente se deba insistir en que el cometido del coordinador de programas debe ser el de “facilitador”.*

60. Por regla general, el director regional responsable de la oficina regional o polo era también el director de la correspondiente oficina en el país. Se preguntó a los correspondientes DP si esa “doble responsabilidad” generaba diferencias de trato entre las Oficinas en los países del polo. Las respuestas se resumen en el siguiente cuadro.

Se tiende a favorecer a la OP en el país en la que está ubicada la oficina regional	9	SÍ	1	NO
Se tiende a descuidar a la OP en el país en la que está ubicada la oficina regional	1	SÍ	6	NO
Se trata a la oficina en el país como a las demás OP del polo	3	SÍ	5	NO

Se formularon las observaciones siguientes:

- *En general, la participación del polo en todos los asuntos de la oficina en el país era constante y por norma. Los oficiales de programas, finanzas, logística y tecnología de la información y de las telecomunicaciones del polo se encargaban de todos los asuntos de la oficina en el país. Esto se debía principalmente a que el director del polo y el director en el país eran la misma persona y a que ambas oficinas compartían los mismos locales, sin que nunca se estableciera una separación clara. No se producía en realidad una duplicación de esfuerzos, ya que sencillamente se disponía de más personal y se asignaban diferentes funciones a diferentes empleados.*
- *La cuestión se resolvió asignando un director al país anfitrión del despacho regional.*



### Actuación de los despachos regionales

61. Uno de los cometidos del despacho regional es “proporcionar orientación, dirección, retroalimentación, proyección y apoyo en cuestiones estratégicas, políticas y de administración general”<sup>26</sup>. Se pidió a los DP que puntuaran, en una escala de 0 (inexistente) a 5 (muy buena), la orientación, dirección, retroalimentación, proyección y apoyo proporcionados, de forma general, por el despacho regional. Las respuestas se resumen en el siguiente cuadro.

ODC	0 Inexistente	1 Muy deficiente	2 Deficiente	3 Media	4 Buena	5 Muy buena
Orientación	1			3	2	2
Dirección	1			3	3	2
Retroalimentación		1	1	2	5	
Proyección		1		4	4	
Apoyo		1		1	6	1

ODM	0 Inexistente	1 Muy deficiente	2 Deficiente	3 Media	4 Buena	5 Muy buena
Orientación		1	2	1	6	1
Dirección		1		6	4	
Retroalimentación			3	4	2	2
Proyección			3	6		2
Apoyo		1	1	4	3	2

62. En la región del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central, se realizaron los siguientes comentarios sobre los motivos de las deficiencias indicadas:

- *Las oficinas en los países recibieron el apoyo técnico solicitado; sin embargo, en lo relativo al análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) la calidad de la asistencia fue muy deficiente. La oficina en el país tuvo que contratar a un consultor para apoyar la labor de VAM del despacho regional.*
- *Se produjeron graves deficiencias en el seguimiento de las revisiones de los presupuestos de los proyectos, y algunos directores regionales desaparecieron cuando hubo que trasladar la información al SAP, por lo que faltaron productos para el proyecto.*
- *El director regional estaba excesivamente ocupado con las operaciones del Afganistán, reuniones de la Junta Ejecutiva, reuniones del personal directivo, etc. y su personal subordinado no fue capaz de proporcionar ningún tipo de retroalimentación, ni desde luego orientación, a la oficina en el país.*
- *El personal del programa está sobrecargado de trabajo.*

63. En la región de América Latina y el Caribe, se realizaron los siguientes comentarios sobre los motivos de las deficiencias detectadas:

<sup>26</sup> Véase la Directriz del Departamento de Operaciones 2000/004.



- *Este cometido (retroalimentación y proyección) se había delegado casi por completo en la oficina del polo regional, que a su vez no podía facilitar mucha orientación válida porque el personal técnico apenas tenía experiencia en el programa o en estas funciones.*
  - *Principalmente, la carga de trabajo y la falta de una visión estratégica de futuro. Demasiada energía empleada en labores de mantenimiento y en responder a todo tipo de solicitudes de Roma (después remitidas a la oficina en el país). Y, por cierto, ésta es en mi opinión una de las principales características del despacho regional: se trata de una relación que se produce en un solo sentido, aún muy autoritaria y, de alguna manera, “represiva” (perdón por utilizar una expresión tan contundente). Se molesta constantemente a las oficinas en los países con numerosas solicitudes de informes no sólo por el despacho regional (que en muchos casos actúa como mensajero de Roma), sino también por Roma, y Managua es de alguna manera el cronómetro de esta rendición de informes. Debo decir que a menudo me retraso un poco y entonces recibimos recordatorios, a veces bastante impertinentes. Gran parte de nuestro trabajo consiste en responder a mensajes electrónicos procedentes de Roma y de Managua.*
  - *Se proporcionan muy pocos recursos al despacho regional; además, la división de cometidos y funciones elegida por el despacho regional (por asunto en lugar de por país, en el caso de la programación, logística, cadena de distribución, etc.) no permite realizar un seguimiento eficaz de los países. No parece existir un análisis claro de los países de la región y del conjunto de la región y, aunque existe un plan de acción, no hay una estrategia evidente para la misma, con prioridades establecidas.*
64. Se pidió también a los DP que puntuaran, de nuevo en una escala de 0 (inexistente) a 5 (muy buena), los diversos tipos de “servicios” proporcionados. Las respuestas se resumen en el cuadro siguiente.

ODC	0 Inexistente	1 Muy deficiente	2 Deficiente	3 Media	4 Buena	5 Muy buena
OU y OPSR		1		3	2	1
Desarrollo	1			1	5	
Cadena de distribución de productos			3	2	3	1
Compras	2		1	2	1	
Logística	2	1	1	3	2	
Recursos humanos	1		2	3	2	1
Tecnología de la información	2	1		3	1	2
Finanzas y administración		2		4	2	1



ODM	0 Inexistente	1 Muy deficiente	2 Deficiente	3 Media	4 Buena	5 Muy buena
OU y OPSR				3	5	2
Desarrollo		1	3	3	3	1
Cadena de distribución de productos		1	3	2	2	2
Compras			1	3	5	1
Logística				3	4	4
Recursos humanos		1	2	2	4	2
Tecnología de la información		2	1	4	4	
Finanzas y administración			3	4	3	1

65. En la región de América Latina y el Caribe, se realizaron los siguientes comentarios sobre los motivos de las deficiencias detectadas:
- *El personal técnico asignado tiene diversos niveles de conocimientos y experiencia.*
  - *La actuación de las oficinas en los países mejoraría si éstas pudieran contar con un personal de mayor categoría y con mejores servicios en el despacho regional.*
  - *El personal es nuevo y sus comentarios son más que confusos. Hasta dentro de cierto tiempo no notaremos ninguna ventaja.*
66. En la región de América Latina y el Caribe, se formularon las observaciones siguientes sobre los motivos de las deficiencias detectadas:
- *El personal técnico era nuevo en el PMA o en las funciones asignadas. Sin embargo, aprendió con la experiencia y la oficina en el país comprobó que estaba ejecutando el programa correctamente, con cada vez menos errores.*
  - *La capacidad técnica es insuficiente y deficiente (la mayoría de los buenos técnicos sigue trabajando en Roma) y los fondos son insuficientes para lograr el objetivo.*
  - *Las finanzas y la administración son los aspectos menos descentralizados, por lo que debemos contar con la Sede antes que con la oficina regional.*
  - *Es insuficiente la experiencia del personal del despacho regional en operaciones sobre el terreno o en cuestiones relativas al PMA en general. En algunos casos, el personal técnico no ha comprendido bien que tiene una función de asesoramiento y tiende, en consecuencia, a adoptar decisiones en nombre de la oficina en el país.*
  - *En cuanto a tecnología de la información, el apoyo ha sido muy deficiente. Tras casi cuatro años de descentralización, el despacho regional no ha sido capaz de organizar a nivel institucional una sola reunión de formación para el intercambio de información del personal responsable de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones en sus respectivos países.*



- *En cuanto a la gestión de la cadena de distribución de producto, el papel de la oficina regional es muy pasivo y ésta no notifica puntualmente la información sobre recursos disponibles. El acceso al sistema WINGS por medio de la oficina regional es muy deficiente y experimenta retrasos.*
  - *En cuanto a finanzas y administración, uno de los primeros servicios que debería proporcionarse es la formación institucional para que el personal responsable pueda realizar sus cometidos. La Dirección de Finanzas no ha realizado ninguna actividad de formación a nivel institucional en este terreno. La capacitación se ha impartido en respuesta a necesidades especiales y previa solicitud [de la oficina en el país].*
67. En el “Informe sobre la situación de la Iniciativa de descentralización del PMA” mencionado anteriormente se indicaba lo siguiente: *“Debe darse mayor relieve a la función clave de los asesores regionales de programas. [...] Así pues, en vez de nombrar para ese puesto a generalistas, deberá recurrirse, siempre que sea posible, a oficiales que puedan ofrecer apoyo técnico de auténtico valor añadido y asistencia a las oficinas en los países en esferas especializadas tales como la nutrición, las cuestiones de género, el VAM, el seguimiento y la evaluación, la alimentación escolar, la planificación para contingencias y la evaluación de necesidades.”* Todos los DP estaban de acuerdo con dicha aseveración. Algunos añadieron las observaciones siguientes:
- *Sólo si se seleccionan y contratan basándose en factores técnicos y en su experiencia.*
  - *Esto no quiere decir que deban apoderarse de las funciones de la oficina en el país.*
  - *El despacho regional debe centrarse en la parte técnica de la operación y en la orientación sobre cuestiones relativas a las políticas.*
  - *El problema es que una vez que se capacita a los asesores de programas y éstos adquieren experiencia en esos terrenos, se les traslada a puestos de DP y se debe luego formar a nuevos asesores (o bien éstos deben aprender con la experiencia), en detrimento de los programas de las oficinas en los países. Los generalistas no pueden ejercer funciones especializadas en nutrición, VAM y otras especialidades relativas a los programas. Los funcionarios de campo que trabajan en sectores como recursos humanos, recursos y relaciones exteriores, finanzas, transporte y logística y los asesores de programas deben considerarse especialistas y no deben trasladarse de unas especialidades a otras sin que se les imparta una formación prolongada. Los especialistas en logística no son en general buenos directores de programas debido a que no cuentan con conocimientos suficientes sobre programas de desarrollo y ciclos de proyectos.*
  - *Todo esto está muy bien en teoría, pero no es aún una realidad.*

### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

68. Los párrafos 58 al 67 se refieren a la muy importante cuestión de los cometidos y responsabilidades de las oficinas o polos regionales en relación con las oficinas en los países. Aunque la mayoría de los polos ya se han desmantelado y existe en cambio una relación directa de rendición de informes entre las OP y sus respectivos despachos regionales, los comentarios expresados son constructivos y servirán de ayuda en la revisión de la directriz sobre descentralización del Departamento de Operaciones. Es muy importante asegurar que las oficinas en los países continúen siendo el motor de los aspectos operativos, mientras que los despachos regionales y la Sede deben limitarse a proporcionar el apoyo que las oficinas en los países necesitan para ejecutar las operaciones.





### Actuación de los oficiales de enlace en la Sede

69. Según las atribuciones establecidas el 21 de noviembre de 2001, se les han asignado a los oficiales de enlace de los despachos regionales dos funciones principales<sup>27</sup>:

- “asegurar que se tengan en cuenta los intereses operativos y la experiencia sobre el terreno en los diversos foros (generalmente ubicados en Roma), como grupos y equipos de trabajo o de deliberación y reuniones con miembros de la Junta Ejecutiva y donantes, particularmente cuando no es práctica o posible la participación directa de los despachos regionales en dichos foros mediante teleconferencia o por otros medios;” y
- actuar como “los representantes y portavoces de los despachos regionales en Roma y mantener a los despachos regionales y oficinas en los países informados acerca de todos los acontecimientos que les atañen, particularmente los relativos a formulación y ejecución de políticas o programas”.

70. A la pregunta “¿Se aseguró efectivamente el Oficial de Enlace de que se tuvieran en cuenta los intereses operativos y la experiencia sobre el terreno en los diversos foros (generalmente ubicados en Roma)?”, 10 DP (el 50%) respondieron que no y nueve que sí. Aportaron además las observaciones siguientes:

- *Depende en gran medida de la personalidad del Oficial de Enlace. En cualquier caso, las oficinas en los países reciben muy poca información sobre las actividades y logros de los oficiales de enlace.*
- *El Oficial de Enlace no tiene [tiempo] para esta función ni tampoco para encargarse del seguimiento de las solicitudes de cada una de las oficinas en los países. En cualquier caso, los oficiales de enlace deben proporcionar asistencia principalmente a los despachos regionales. El Oficial de Enlace no debe intervenir en los “detalles de la gestión” ni en el “control de calidad de los documentos”, como hace ahora.*
- *A menudo, la Sede no consulta a las oficinas regionales o las oficinas en los países, sino que plantea las preguntas o problemas directamente al Oficial de Enlace. Éste, aunque se le consulte, no debería tener la potestad de tomar decisiones en nombre del DP o del Director Regional. Para aumentar la eficacia de la descentralización, este puesto debería dejar de existir y la Sede tendría que enlazar directamente con las oficinas regionales o las oficinas en los países.*
- *Hay tantos foros y grupos o equipos de trabajo o de deliberación que un único Oficial de Enlace no puede estar presente en todos ellos. Algunas direcciones, así como algunas oficinas en los países, aún consideran a los oficiales de enlace mensajeros que transmiten información a los despachos regionales y oficinas en los países. La norma debería ser el contacto directo entre las direcciones de la Sede y los despachos regionales y oficinas en los países aunque, desde luego, informando siempre al Oficial de Enlace sobre las cuestiones en las que éste debe o puede intervenir.*
- *Como he mencionado en otras partes del presente cuestionario, no estoy aún convencido, por la experiencia de los últimos cuatro años de descentralización, de que la ubicación del despacho regional en la región aporte un valor añadido claro y evidente en lo que se refiere a fines operativos, aunque sí en lo relativo a su visibilidad y ventaja política. En consecuencia, si Roma pretende seguir siendo el*

<sup>27</sup> Véase el Memorando del Departamento de Operaciones titulado “Mandato – Oficiales de enlace de los despachos regionales” de 21 de noviembre de 2001.



*centro estratégico de toma de decisiones y diseño de políticas, el Oficial de Enlace ha de ser un profesional con poder, no meramente un mensajero o buzón de información.*

- *Insisto, son insuficientes tanto los recursos que se proporcionan a los oficiales de enlace como el apoyo de personal que se necesita en la Sede para desempeñar las funciones antes mencionadas. En cambio, se han reducido los recursos: se ha eliminado un puesto en ODM y cuando el Oficial de Enlace está de vacaciones no se le puede sustituir por un miembro de ODM con experiencia sobre el terreno.*
  - *No se ha determinado con claridad la obligación del Oficial de Enlace de proporcionar apoyo a las oficinas en los países, sino que únicamente se ha definido o aplicado su cometido de portavoz y enlace del Director Regional.*
71. A la pregunta “¿Piensa que el Oficial de Enlace informa realmente a su oficina en el país de todos los acontecimientos de importancia para [la misma], particularmente los relativos a la formulación y ejecución de políticas y programas?” 13 DP (el 65%) respondieron que no y siete que sí. Cabe destacar las siguientes sugerencias para mejorar el flujo de información:
- *El actual Oficial de Enlace casi nunca se ha comunicado con las oficinas en el país. Un oficial anterior nos informaba a menudo de diversas cuestiones. ¿Han cambiado quizá las prioridades debido a la crisis del Afganistán?*
  - *El perfil de los oficiales de enlace podría mejorarse si incluyera no sólo experiencia sobre el terreno sino también aptitudes de enlace y relaciones públicas. También tendría que reclasificarse la categoría de los puestos de Oficial de Enlace, al menos hasta P-5, para asegurar que tengan autoridad y eficiencia en la presentación o defensa de los intereses de los despachos regionales y las oficinas en los países, en las reuniones con miembros de la Junta Ejecutiva o donantes, etc.*
  - *Los oficiales de enlace deberían facilitar información directamente a las oficinas en los países y no por medio de la oficina regional (el Director Regional normalmente no está en su oficina y hay información importante que no se comunica o se comunica cuando es demasiado tarde). El Oficial de Enlace debería elaborar resúmenes escuetos de todas las reuniones en las que participa y distribuirlos a los DP. Así nos mantendría informados de lo que ocurre en la Sede, de las nuevas políticas que se están elaborando, de acontecimientos futuros, etc.*

### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

72. Se deberá estudiar más a fondo la cuestión de los cometidos y responsabilidades de los oficiales de enlace de los despachos regionales, descrita en los párrafos 69 al 71. Se podría afirmar que los despachos regionales sin duda consideran a los oficiales de enlace extremadamente útiles; sin embargo, es interesante observar que la mayoría de las oficinas en los países de ODM y ODC no opinan lo mismo. Al parecer, esta cuestión debe examinarse más detenidamente hasta dejar la situación aclarada.

### **Actuación de las direcciones de la Sede**

73. En el “Informe sobre la situación de la Iniciativa de descentralización del PMA” mencionado anteriormente se indicaba lo siguiente: “*Es importante determinar los servicios técnicos obligatorios necesarios para mantener un perfil propio del organismo, que no se pueden descentralizar por completo (por ejemplo, las evaluaciones de necesidades nutricionales), con el fin de que el PMA no disperse demasiado sus centros normativos.* A la pregunta “¿Ha alcanzado el PMA el equilibrio adecuado entre los



servicios que deben permanecer centralizados y los que deben descentralizarse?” nueve DP contestaron que no y ocho que sí.

74. Cabe destacar los siguientes comentarios:

- *Todas las funciones de recursos humanos y financieras deben mantenerse centralizadas. Las funciones logísticas pueden también permanecer centralizadas, pero se debe mantener algunos oficiales de logística regional, por si fueran necesarios (por ejemplo, en OU regionales).*
- *Sobre el papel, se ha alcanzado un equilibrio adecuado; sin embargo, hay varios aspectos, como la administración de personal, sobre los que las oficinas en los países aún no tienen autoridad.*
- *Aunque se han descentralizado funciones como las de personal, finanzas y logística, así como otras funciones especializadas, las decisiones se siguen tomando en la Sede. La descentralización no ha producido una reducción del personal de los servicios especializados en la Sede. Podrían transferirse al terreno otros servicios como recursos, políticas, transporte, etc. El número de empleados internacionales permanentes en la Sede es mayor que el de los empleados sobre el terreno. Esta situación debería invertirse.*
- *La Dirección de Estrategias y Políticas debe estar centralizada para mantener la visión del PMA, y algunas funciones de las Direcciones de Recursos Humanos y Finanzas deben mantenerse en la Sede, pero lo que está ocurriendo es que se han descentralizado las funciones pero se ha mantenido el personal en la Sede; mientras tanto, aunque se necesita más personal sobre el terreno, casi siempre se dispone únicamente de un funcionario para cubrir todas las funciones de cada ámbito de actividad. Sin embargo, el personal de la Dirección de Estrategias y Políticas debe adquirir verdadera experiencia sobre el terreno (no sólo visitas de pocas semanas de duración) y ser capaz de elaborar políticas aplicables sobre el terreno.*
- *Funciones actualmente centralizadas que podrían descentralizarse, al menos a nivel de despacho regional: movilización y aceptación o uso efectivo de recursos movilizados localmente, seguimiento de las contribuciones de los donantes, asignación de recursos alimentarios y no alimentarios y presupuesto. Funciones que deben permanecer centralizadas: administración de recursos humanos (para el personal internacional), expedición, licitaciones internacionales*
- *Aún hay muchos servicios centralizados (por ejemplo, la administración de fondos está en general centralizada en la Sede) que deberían descentralizarse y dejarse en manos de la oficina regional. Lo mismo ocurre en el caso de los servicios de movilización de recursos.*
- *La movilización de recursos para el Oriente Medio podría descentralizarse en cierta medida, aunque se necesita un seguimiento técnico-administrativo en la Sede.*
- *Es importante que el PMA defina cuál es el valor añadido del despacho regional descentralizado. Todos debemos entender claramente qué se pretende lograr y no reproducir una sede en miniatura pero sobre el terreno. Pienso que el despacho regional se ocupa excesivamente de actividades administrativas y de mantenimiento y que es fácil que no haga sino repetir el trabajo que se realiza en Roma. Disponiendo de correo electrónico, y dado que la mayoría de nuestras relaciones con el despacho regional se producen por este medio, se podría ubicar un despacho regional virtual en cualquier parte del mundo. Pienso que las siguientes son quizá las funciones clave que debería ejercer el despacho regional: información y relación con los medios de comunicación, recaudación de fondos y promoción, y análisis y cartografía de la*



*vulnerabilidad que permita corroborar la información de que se dispone. Quizá debiéramos pensar en invertir la situación: nombrar a un “embajador” regional con amplias facultades y mantener en Roma a todo el personal técnico y al Director Regional.*

- *En vista de la complejidad de las operaciones del PMA, debe volver a plantearse la cuestión de si fue acertada o no la decisión de descentralizar el Departamento de Operaciones.*

75. Según el documento titulado “Un decenio de cambios: renovación y transformación del Programa Mundial de Alimentos, 1992-2002” presentado al primer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva de 2002<sup>28</sup>, los dos principales cometidos de la Sede, en un PMA descentralizado, son:

- *“prestar orientación estratégica y normativa para asegurar la coherencia a escala mundial de las políticas del PMA”;*
- *“proporcionar servicios diseñados a la medida del usuario, flexibles y eficientes en aspectos tales como elaboración de presupuestos, recursos humanos, administración financiera, compras y logística”.*

76. A la pregunta de si la Sede proporciona realmente “orientación estratégica y normativa para asegurar la coherencia a escala mundial de las políticas del PMA”, todos los DP respondieron afirmativamente, excepto uno. Se añadió el siguiente comentario: “En realidad, el problema no es tanto que el PMA no proporciona orientación estratégica y normativa, sino que tiene más que ver con las discrepancias que existen entre las directrices y las políticas adoptadas por la Junta Ejecutiva en relación con nuestro doble cometido de intervención en situaciones de emergencia y de fomento del desarrollo, y con la prioridad absoluta que concede la Sede a las operaciones de urgencia en detrimento de las actividades de desarrollo. Yo diría que la Sede no ha realizado un auténtico esfuerzo institucional por examinar las verdaderas consecuencias de esta situación en términos de actitudes, prioridades, planes estratégicos y asignación de recursos para asegurar que ganemos la batalla y demostremos nuestra capacidad de actuar eficazmente como asociados para el desarrollo.”

77. A la pregunta de si la Sede proporciona realmente “servicios diseñados a la medida del usuario, flexibles y eficientes” en determinadas funciones, los DP respondieron conforme se resume en el cuadro siguiente.

---

<sup>28</sup> Véanse los párrafos 219 a 221 del documento WFP/EB.1/2002.9.



### Aspectos en los que debe mejorarse

Estrategias y políticas	16	SÍ	2	NO	El personal de SP debe tener abundante experiencia sobre el terreno Nutrición Los estudios no están diseñados a la medida de los usuarios (personal, gobierno, beneficiarios)
Movilización de recursos	8	SÍ	12	NO	La Sede no proporciona directrices ni estrategias; sería oportuno compartir la experiencia con otro país. No hay mucha orientación sobre donaciones recibidas a escala local y ninguna sobre cómo movilizar al sector privado. Se deberían solicitar a las OP los documentos actualizados antes de enviar documentos genéricos a los donantes. No hay información sobre las actividades realizadas en la Sede con los países donantes
Elaboración de presupuestos	10	SÍ	7	NO	Se toman decisiones sobre AAP y CAD sin consultarnos. Existen enormes problemas de seguridad y la Oficina de Presupuesto no responde. Se proporcionan instrucciones poco claras y demasiado tarde. El sistema no es flexible.
Programación	11	SÍ	5	NO	Demasiadas normas, que cambian constantemente, no están adaptadas a la realidad de los países, no son flexibles y a veces se gestionan directamente desde la Sede donde no se tienen en cuenta las opiniones de las OP.
Transporte y logística	16	SÍ	2	NO	Sólo es eficiente en situaciones de emergencia. En actividades de desarrollo, el gobierno gestiona su propia logística y transporte. La Sede debería pagar los servicios de superintendencia.
Compras	14	SÍ	5	NO	Las normas son poco flexibles y a menudo es difícil adaptarlas a la realidad de los países. Compras locales con fondos ajenos al PMA. Respuesta menos burocrática, más rápida. Retrasos.
Recursos humanos	8	SÍ	10	NO	Se echa en falta el contacto personal y el cuidado especial de las cuestiones personales, y no hay directrices para el desarrollo de la carrera profesional. Orientación psicológica del personal con un enfoque orientado a las personas. Respuesta a las solicitudes bastante lenta. No hay servicios de planificación ni de orientación psicológica; con los constantes cambios en el personal es difícil saber a quién uno debe dirigirse.
Tecnología de la información	12	SÍ	8	NO	Tecnología de la información y de las telecomunicaciones para la seguridad. Enormes retrasos en la instalación de equipos. Se proporciona escasa información a los países sobre cómo aprovechar los equipos y sistemas



					informáticos. Se proporciona poca formación institucional a los administradores de las redes de área locales (LAN) del PMA en las oficinas en los países. No hay instrucciones claras de Roma, y los servicios son limitados.
Finanzas	11	SÍ	8	NO	Las dificultades actuales pueden deberse a la transición al nuevo sistema. Se necesita un manual en español. La Dirección de Finanzas nos comunica claramente sus necesidades, pero no las NUESTRAS. No hay suficiente capacitación. No se responde de forma puntual a las consultas sobre autorizaciones de desembolsos, códigos para cargar los gastos, etc. Debe mejorarse el sistema SAP (Sistemas, aplicaciones y productos en el procesamiento de datos).
Supervisión y evaluación	13	SÍ	4	NO	Las evaluaciones se realizan únicamente cuando los programas en los países están casi terminados. Ya no se evalúan los proyectos, ni tampoco las OU. Hay que mejorar la planificación

### ⇒ Observaciones de la dirección del PMA

78. Tomamos nota de los diversos comentarios del párrafo 74 realizados por algunos DP sobre los cometidos y responsabilidades que según ellos deben mantenerse centralizados (como las funciones de recursos humanos, finanzas y transporte) y descentralizados (como la movilización de recursos). Sin embargo, estamos seguros de que si se rescindieran de forma repentina las facultades relacionadas con las funciones arriba indicadas, actualmente delegadas en el terreno, el resultado sería muy negativo, particularmente en lo que se refiere a la ejecución eficaz de los programas de cara a los beneficiarios. Por ejemplo, si los DP no tuvieran las facultades financieras y logísticas de las que disponen actualmente, las operaciones avanzarían muy lentamente. Además, la Dirección de Recursos y Relaciones Exteriores ha publicado en junio de 2002 una directriz sobre la cuestión de la movilización de recursos en un PMA descentralizado. En este terreno se harán más esfuerzos, ya que se reconoce claramente el cometido clave de los DP en la movilización de recursos. Se debe, sin embargo, alcanzar un equilibrio para asegurar que trabajemos de forma coordinada con nuestros donantes, ya que muchos de ellos no están aún tan descentralizados.
79. En general, las observaciones formuladas por los DP en esta sección serán muy útiles para actualizar la directriz sobre descentralización del Departamento de Operaciones.

## SECCIÓN V: LOGROS Y RETOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

### Logros

80. Uno de los objetivos iniciales de la descentralización era generar “*un traslado muy significativo de personal y de poder de decisión al terreno*”. A la pregunta sobre si se ha producido realmente ese traslado desde que se puso en marcha el proceso de



descentralización hace cinco años, 12 DP (el 60%) respondieron que sí y seis que no. Los que respondieron que no añadieron los siguientes comentarios.

- *No veo diferencia alguna entre la situación actual y la anterior, excepto en la ubicación física.*
- *En las operaciones de gran envergadura y de importancia política en las que están en juego la visibilidad y los intereses del PMA, se sigue realizando una gestión pormenorizada desde la Sede.*
- *Aún debemos consultar cuestiones importantes diariamente a la Sede.*
- *Las decisiones “verdaderamente importantes”, como las presupuestarias, de personal, de movimiento de alimentos y otras, se toman en la Sede. Los traslados de personal no se han realizado de forma coherente con el proceso de descentralización; el personal destinado a la Sede es aún numeroso comparado con el que trabaja en el terreno. Parece que se ha contratado a más personas para cargos en el terreno, pero se ha transferido a pocas personas desde la Sede. La descentralización no debe interpretarse como un proceso de carácter regional que afecta sólo a las operaciones, sino que debe implicar todos los servicios y dar lugar a un traslado de personal.*
- *Estoy a favor del traslado de abundante personal al terreno, lo que es francamente bienvenido, pero que en contra del traspaso del poder de decisión al terreno. De nuevo, entra en juego la cuestión de los recursos.*
- *Las funciones más importantes (finanzas y recursos) que permiten asegurar un poder de decisión eficaz en el terreno no se han descentralizado aún. En lo que se refiere al personal, se ha producido un traslado significativo de personal al terreno, pero estas personas, principalmente de niveles intermedios o técnicos, no están plenamente comprometidas con los principios de la descentralización.*

81. Por lo que se refiere al impacto de la descentralización a nivel del terreno, se preguntó a los DP si estaban o no de acuerdo con las afirmaciones del cuadro siguiente:

Se ha aumentado la delegación de facultades al terreno.	16	SÍ	1	NO
Hay más personal superior y especializado trabajando en el terreno.	13	SÍ	4	NO
Los directivos sobre el terreno son más responsables de la rendición de cuentas de su trabajo.	14	SÍ	5	NO
Los directivos sobre el terreno tienen más oportunidades profesionales.	12	SÍ	4	NO
El trabajo de DP es ahora más interesante.	14	SÍ	3	NO
Las oficinas en los países conocen mejor la situación de la seguridad alimentaria y la ayuda alimentaria en su país.	12	SÍ	6	NO
Las oficinas en los países desempeñan ahora una función de promoción más activa.	12	SÍ	4	NO
Se han reducido los retrasos en la finalización de documentos de programas y proyectos.	10	SÍ	6	NO
Se ha mejorado la calidad de los documentos de programas y proyectos.	7	SÍ	11	NO
Se ha mejorado la puntualidad de la intervención en situaciones repentinas de emergencia.	8	SÍ	9	NO
Se ha aumentado la eficacia de la ejecución de los proyectos.	14	SÍ	2	NO
Se ha aumentado la relación costo-beneficio de las actividades de transporte y logísticas en el país.	9	SÍ	9	NO
Hay un mayor control de los gastos realizados en el país.	12	SÍ	3	NO
Se ha mejorado el perfil del PMA en el país.	13	SÍ	5	NO
Se han reducido los retrasos en la finalización de documentos de programas y proyectos.	14	SÍ	3	NO



82. Cabe destacar las observaciones siguientes:

- *No creo que la descentralización haya tenido efecto alguno, ni positivo, ni negativo, en las “políticas del gobierno del país anfitrión”. No estoy en situación de opinar sobre si “ha mejorado la calidad de los documentos de programas y proyectos”.*
- *Ha aumentado la promoción de cara a los donantes, pero el contacto con los medios de comunicación sigue estando estrechamente controlado por la Sede y por el Oficial de Relaciones Públicas Regional, que a menudo no ha visitado anteriormente el país en el que se produce el comunicado de prensa o acontecimiento de los medios de información.*
- *El despacho regional es uno de los niveles: por ejemplo, el Comité de Examen de Programas aún se reúne en Roma, los informes se envían a los despachos regionales, se reenvían a la oficina en el país, etc. Ha mejorado la calidad de los documentos, la gestión, etc. pero no necesariamente como resultado de la descentralización. El ascenso de categoría de los cargos y el nombramiento de directivos con más experiencia era una cuestión inveterada que debía abordarse, con o sin descentralización.*
- *Ha aumentado la importancia del PMA de cara a los gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, donantes y público, debido a la respuesta puntual y eficaz que ofrece cuando el elemento clave necesario son los alimentos. Además, uno de los éxitos de la descentralización radica en los conocimientos del PMA sobre cuestiones de seguridad alimentaria, análisis de la vulnerabilidad y orientación de la ayuda a las mujeres como elementos clave para la reducción de la pobreza.*
- *Los documentos de los proyectos reflejan de forma más exacta en qué consistirá la ejecución, pero no por ello se ha mejorado necesariamente la redacción del documento.*
- *Me resulta difícil contestar a esta pregunta. ¿Cómo se puede decir que el hecho de que un DP desempeñe una función más destacada en la promoción o de que comprenda mejor la situación de la seguridad alimentaria en el país se deba a la descentralización? Podría deberse simplemente a que el DP cuenta con la cualificación necesaria para desempeñar su trabajo.*

83. Se preguntó a los DP si estaban o no de acuerdo con las afirmaciones del cuadro siguiente, referidas al conjunto del PMA.

Ha mejorado el conocimiento del PMA de las realidades de los países.	13	SÍ	4	NO
Ha mejorado la puntualidad en la toma de decisiones.	14	SÍ	4	NO
Ha mejorado la comunicación en el seno del PMA.	9	SÍ	8	NO
Se han simplificado los procedimientos y procesos.	11	SÍ	8	NO
Los proyectos se ejecutan de forma más puntual.	9	SÍ	8	NO
Los proyectos se ejecutan de forma más eficaz con relación a los costos.	10	SÍ	7	NO
El personal del PMA es más móvil y diverso.	12	SÍ	5	NO
Los directivos están más en contacto con diferentes cargos y entornos de trabajo.	15	SÍ	3	NO
Ha mejorado el reconocimiento público de la labor del PMA.	15	SÍ	3	NO
El PMA se ha transformado en un organismo verdaderamente descentralizado.	10	SÍ	8	NO





84. Cabe destacar los siguientes comentarios.

- *Es demasiado pronto para evaluar el impacto de la descentralización. Lo que vemos en ODC es que el personal se ha desplazado físicamente de Roma a El Cairo, pero este traslado físico aún no ha producido una mejora de la eficiencia del despacho o de la oficina en el país.*
- *Todos los logros anteriores no tienen por qué deberse a la descentralización. Podrían deberse en gran medida a la mejora de las comunicaciones, los ajustes a nuevas realidades, las reformas del sistema de las Naciones Unidas para trabajar de forma más integrada sobre el terreno, etc.*
- *Estoy de acuerdo con todas las afirmaciones anteriores; sin embargo, se puede trabajar más y mejor para que la descentralización sea más eficaz y verdadera.*
- *El factor que ha impedido una eficacia verdadera ha sido la falta de recursos cuando se necesitaban y en la cantidad programada.*
- *Tenemos más niveles de burocracia y si no se toman las medidas necesarias para evitarlo y para dar verdadero poder decisorio a los despachos regionales (en términos de programación y asignación de recursos), corremos el riesgo de convertirnos en un organismo muy ineficaz.*
- *Creo que los directores en los países tienen una mayor conciencia de que hay que contribuir. Antes, los DP dedicaban quizá una mayor parte de su energía a solicitudes y quejas que no recibían respuesta.*
- *Ha aumentado la participación de las mujeres en el PMA.*

#### ⇒ **Observaciones de la dirección del PMA**

85. Es satisfactorio comprobar, por lo dicho en los párrafos 80 al 84, que la mayoría de los DP afirman que la descentralización ha producido en general un impacto positivo sobre la forma de operar del PMA.

#### **Retos**

86. En el “Informe sobre la situación de la Iniciativa de descentralización del PMA” mencionado anteriormente se indicaba lo siguiente: “*El PMA debe velar por que el traslado al terreno de seis despachos regionales no se transforme gradualmente en la creación de seis modelos en miniatura del PMA independientes. Por el contrario, cada despacho regional debe colaborar estrechamente con los demás, con miras a lograr los objetivos del PMA siguiendo un enfoque uniforme y coherente.*” La mayoría de los DP (12, o el 60%) no opinaba que existiera riesgo de que el despacho regional se convirtiera en un “PMA independiente en miniatura”. Cinco no eran de la misma opinión. Cabe destacar los siguientes comentarios.

- *Todo lo contrario: temo que el PMA deje de tener en cuenta las particularidades de América Latina. El hambre es aquí producto de las injusticias sociales más que en ninguna otra región y la distribución de la asignación de recursos está haciendo caso omiso de este hecho, tanto al tomar en cuenta los costos de apoyo del PMA como el modelo de asignación de recursos.*
- *Los directores regionales deben pasar más tiempo en la Sede, o bien tienen que mejorarse los sistemas de comunicación. Deben participar de forma activa en las reuniones de la Sede, dirigir las políticas desde el terreno, participar en reuniones de las Naciones Unidas, gobiernos donantes y otras en las que se debatan cuestiones*



*presupuestarias o en las que se analicen importantes decisiones de los gobiernos (donantes). Algunas veces se les permite participar, pero no se les asignan fondos para viajar, lo que limita su participación. La mayoría de los fondos para este propósito están centralizados en la Sede.*

- *Todos y cada uno de los miembros del personal, y no sólo los máximos responsables del despacho, deben entender plenamente el mensaje sobre el papel de los despachos regionales.*
  - *Existe también la posibilidad de que Roma tienda a considerar al despacho regional como un PMA independiente en miniatura, en el sentido de que numerosas solicitudes de información sobre las operaciones de la oficina en el país se remiten directamente al despacho regional. Se pide al despacho regional que solicite la información a las oficinas en los países y que la reúna, reduciendo así el cometido del despacho regional al de un buzón más. Esto tiene también consecuencias en los plazos: el tiempo que tarda la solicitud en llegar por fin a la oficina en el país hace que el plazo quede reducido a unos pocos días o incluso a un solo día, porque el despacho regional necesita también tiempo para reunir la información antes de enviarla a Roma.*
  - *A pesar de su mayor autonomía, no hay riesgo de que el despacho regional se transforme en una entidad independiente.*
  - *Debe ser en cierto modo un “modelo en miniatura” o autónomo para funcionar de forma eficiente. Para evitar esta situación, hay reticencia a delegar más facultades que el mínimo imprescindible. En esto radica la dificultad, o imposibilidad, de encontrar el punto óptimo de equilibrio.*
  - *Ha seguido siendo imprescindible el apoyo de la Sede en muchos aspectos.*
87. En el “Informe sobre la situación de la Iniciativa de descentralización del PMA” mencionado anteriormente se indicaba también lo siguiente: “*El PMA tendrá que asegurarse de que la separación física de sus directivos superiores, dispersos por todo el mundo, no elimine por completo el contacto personal, cara a cara. No se puede adoptar todas las decisiones mediante informes, correo electrónico, y ni siquiera por videoconferencias. Por lo tanto, hay que organizar regularmente ocasiones para celebrar encuentros personales, retiros o talleres que fomentarán los sentimientos de compañerismo y el espíritu de equipo. A la pregunta de si existía riesgo de “perder por completo el contacto cara a cara” diez DP (el 50%) respondieron que no y nueve que sí. Se añadieron las observaciones siguientes:*
- *Se ha perdido la posibilidad de reaccionar con rapidez y la interacción. Algunos de los empleados de la FAO están siendo llamados a regresar a Roma. Nosotros podríamos acabar haciendo lo mismo. No se ha demostrado aún qué valor añadido aporta esta descentralización.*
  - *Es inevitable perder en cierta medida la interacción cara a cara. Sería interesante realizar un análisis de costos y beneficios a fin de comparar lo que cuesta impedir que se pierda por completo la interacción cara a cara (billetes de avión, dietas, videoconferencias, llamadas telefónicas, incluidas las consecuencias en la orientación por los directivos, etc. debido a la frecuente ausencia de los directores regionales, la delegación efectiva de facultades al Director Regional Adjunto, etc.) con el valor añadido de la descentralización de los despachos regionales.*
  - *Ésta es una de las consecuencias de la descentralización. Ya no hay motivo para que un director en el país viaje a la Sede; la mayoría del personal superior (Subdirector Ejecutivo de Administración y personal de categoría D2) está aún en Roma y ya no es*



*posible intercambiar impresiones con ellos. Por otro lado, en mi opinión, las ventajas de la descentralización compensan esta desventaja.*

- *El DP debería visitar la oficina regional y la Sede de forma periódica, una vez al año; debería prepararse una agenda adecuada para ponerlo al día sobre las nuevas políticas y normas y hacerle conocer al personal nuevo.*
  - *En mi opinión, el Director Regional debería tener su puesto de trabajo en la Sede y realizar frecuentes misiones a la región, mientras que el Director Regional Adjunto tendría que quedarse en el terreno para gestionar el día a día de las operaciones.*
88. Se preguntó a los DP a cuántas reuniones, talleres y retiros habían asistido durante el año anterior y si habían tenido en esas ocasiones suficientes oportunidades para “*fomentar los sentimientos de compañerismo y el espíritu de equipo*”. Casi todos los DP (18, o el 90%) contestaron que sí. Se les preguntó también cuántas veces habían recibido en la oficina en el país la visita de oficiales superiores del despacho regional y de la Sede y si consideraban que la frecuencia y la duración de dichas visitas eran adecuadas. Doce DP (el 60%) pensaban que sí, mientras que seis respondieron que no. A la pregunta de qué frecuencia considerarían adecuada, los que habían respondido “no” indicaron que el Director Regional debería visitar la oficina en el país al menos una vez al año, o mejor dos. También el Asesor de Programas Superior debería visitar cada una de las oficinas en el país al menos una vez al año.

### **Otras observaciones formuladas**

89. Cabe destacar los siguientes comentarios formulados en la Sección VI del cuestionario.
- *Desde mi punto de vista, la descentralización ha sido extremadamente positiva, ya que ha trasladado el centro de gravedad de la Sede al despacho regional y al terreno. Sin embargo, la delegación de facultades está aún limitada por barreras burocráticas. Se realizan tantas comprobaciones que la delegación de facultades es difícil de aplicar, cuando no carente de sentido. En la gestión de los recursos humanos y en administración y finanzas se necesita una auténtica flexibilidad.*
  - *El PMA es un organismo cuya actividad principal se desarrolla sobre el terreno, por lo que la decisión de trasladar los despachos al terreno ha sido correcta. Sin embargo, para que la descentralización sea eficaz debe ir acompañada de personal adecuado y cualificado, fondos y formación. Nuestro despacho, al ser el pionero del proceso de descentralización, no disponía de ninguno de estos recursos en la fase inicial. Poco a poco, recibió los recursos necesarios y actualmente podemos decir que estamos alcanzando los objetivos de la descentralización. Sin embargo, el personal de las direcciones de la Sede no está aplicando aún el proceso de descentralización y todavía gestiona muchas de nuestras operaciones, aunque, en último término, se espera que la responsabilidad recaiga en los hombros del DP. El principal objetivo de la descentralización es potenciar la autoridad de los directores en los países una vez que dispongan de las herramientas necesarias para que su actuación sea adecuada, pero algunas veces se potencian las facultades del personal del despacho en lugar de las del personal de la oficina. Dicho de otro modo, si no se vigila con atención este proceso, los despachos se convertirán en nuevas Sedes, pero en menor escala.*
  - *Éste es mi primer cargo como DP. Lo que creo que está funcionando bien es la descentralización de la rendición de cuentas, cuyos resultados últimos se perciben en Roma. Lo que resulta decepcionante es la ausencia de sistemas locales de rendición de cuentas, en logística, contabilidad, planificación de programas, etc. Aparentemente, cada oficina está inventando un sistema propio y la Sede presta poca*



*atención mientras se aporten los datos pertinentes al Sistema de análisis y procesamiento del movimiento de productos (COMPAS) y la Guía de contabilidad para las oficinas en los países e interfaz SAP (COAG-SAPInt). Esto no supone en absoluto una disminución de la responsabilidad de rendición de cuentas de los DP.*

- *Considero, en general, que el PMA se está enfrentando a las dificultades que plantea el paso de un sistema centralizado, con una tradición jerárquica establecida, a un sistema descentralizado. No hay nada extraño en ello, pero se trata de un proceso difícil que debe fortalecerse antes de que se produzcan demasiadas duplicaciones y los miembros del PMA pierdan de vista los aspectos más importantes de su trabajo al responder a diversos requerimientos que no tienen relación directa con los objetivos del PMA. Hay demasiadas personas que tratan de aferrarse a sus asientos y que quieren ser jefes; se trata de un problema que en un sistema de este tipo no se resolverá mientras vivamos. Pero, por estos motivos, muchas personas jóvenes y competentes podrían dejar el PMA.*
- *Una cosa que se puede mejorar o racionalizar es la enorme cantidad de trabajo (burocrático), como informes y cuestionarios, que solicita la Sede en Roma. Calculamos que, en determinados períodos, más de la mitad de nuestro tiempo se destina a responder a solicitudes de la Sede, lo que entorpece el objetivo de la descentralización de acercamiento a los beneficiarios. Debería existir un modo de mantener el trabajo burocrático en el mínimo posible (en volumen y tiempo) exigiendo que un supervisor apruebe cualquier nueva solicitud de papeleo antes de su envío a las oficinas en el terreno.*
- *Con la descentralización, solicité de inmediato un cargo sobre el terreno. Pienso que la descentralización es también positiva para mí porque, habiendo comenzado en un cargo de carácter mundial en el PMA, ha podido conocer a personas de diversos niveles y en diferentes lugares, lo que ahora me resulta muy útil.*

### ⇒ **Observaciones generales de la dirección del PMA**

90. Ha sido un auténtico reto poner en marcha la descentralización en tan poco tiempo y con los recursos disponibles. Uno de los objetivos iniciales de este proceso era generar “*un traslado muy significativo de personal y de poder de decisión al terreno*”. Tomando este criterio como vara de medir, la iniciativa ha sido hasta ahora un éxito (más del 60% de los directores en los países están de acuerdo en que este objetivo se ha logrado). En líneas generales, la mayoría aportó comentarios positivos sobre el rumbo general del proceso de descentralización. Naturalmente, como en cualquier gran proceso de transformación de una organización, han surgido problemas en el proceso. Por ejemplo, se comentó la necesidad de recibir más formación. Otra cosa que ha quedado meridianamente clara es la necesidad de proporcionar a todas las oficinas en los países notificaciones muy frecuentes y noticias actualizadas sobre cualquier cambio importante que se produzca en la organización. Surgieron también problemas iniciales en la ejecución de los primeros pasos hacia la descentralización y transformación de la cultura orgánica del PMA.
91. El PMA toma nota de las respuestas generalmente positivas de los DP, pero reconoce también las deficiencias que ha puesto de manifiesto la encuesta y el trabajo que queda por hacer. En una organización tan dinámica como el PMA, el cambio es constante. El PMA se centra, en consecuencia, tanto en las necesidades de apoyo inmediatas de las oficinas en los países, como en las iniciativas de descentralización a medio y largo plazo, que engloban:
- simplificación de las facultades delegadas, particularmente en lo que se refiere a movilización de recursos y recursos humanos;



- desarrollo del sistema WINGS (cuya terminación está prevista para finales de 2002), que ayudará a asegurar el suministro de información financiera y operativa instantánea a todas las oficinas en los países;
- formación adicional para el personal de campo del PMA, particularmente los directores en los países;
- directrices operativas actualizadas y fáciles de aplicar;
- ejecución de las iniciativas para la gestión basada en los resultados; y
- fortalecimiento y clarificación del flujo de comunicación e información entre las oficinas en los países, las oficinas regionales y la Sede.



## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AAP	Presupuesto administrativo y de apoyo a los programas
CAA	Convenio de la Ayuda Alimentaria
CAD	Costos de apoyo directo
CAI	Costos de apoyo indirecto
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CE	Contribuciones en especie
CGCE	Contribución gubernamental de contraparte en efectivo
CI	Comité de Inversiones
COAG	Guía de contabilidad para las oficinas en los países
COAG-SAPInt	Sistema de interfaz de COAG a SAP
COD	Costos operacionales directos
COMPAS	Sistema de Análisis y Procesamiento del Movimiento de productos
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
DLP	Dinero en lugar de productos
DP	directores en los países
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FITTEST	Equipos de apoyo rápido en tecnología de la información y telecomunicaciones para emergencias
FMIP	Programa de Mejora de la Gestión Financiera
FRPI	Plan de Indemnizaciones
FRPI	Fondo de Reserva del Plan de Indemnizaciones
HR	Dirección de Recursos Humanos
MS	Dirección de Servicios de Gestión
OASIS	Sistema integrado de operaciones y estrategias
OCOD	Otros costos operacionales directos
ODB	Despacho Regional para Asia
ODC	Despacho Regional para el Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central
ODD	Despacho Regional para África Occidental
ODK	Despacho Regional para África Oriental y Meridional
ODM	Despacho Regional para América Latina y el Caribe
ODR	Despacho Regional para Europa Oriental
ODY	Despacho Regional para África Central



OE	Operación especial
OEDA	Oficina de Auditoría Interna
ONG	Organización no gubernamental
OP	Oficinas en los países
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PARIS	Sistema de información de programación y asignación de recursos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPMS	Sistema de planificación y gestión de proyectos
PV	Productos para la venta
RFLP	Políticas de recursos y financiación a largo plazo
SAP	Sistemas, aplicaciones y productos
SDOP	Solicitud de oferta de precios
SDP	Solicitud de propuesta
SPS	Plan de indemnizaciones por cese en el servicio
STRIPS	Venta separada del interés y el principal de los valores
TIC	Tecnología de información y comunicación
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNHRD	Depósito de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas
UNORE	Tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA
WIS	Sistema de información del PMA

