



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

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual
Roma, 26-30 de junio de 2023

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 12 de mayo de 2023

WFP/EB.A/2023/6-G/1

Original: inglés

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos

Para examen

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

Informe del Auditor Externo sobre la gestión del combustible

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe del Auditor Externo sobre la gestión del combustible" (WFP/EB.A/2023/6-G/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2023/6-G/1/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

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

Coordinador del documento:

Sr. L. Hoffmann
Director de la Oficina de Auditoría Externa
Correo electrónico: lutz.hoffmann@wfp.org



B u n d e s
rechnungshof ■ ■ ■

Auditoría externa del Programa Mundial de Alimentos

INFORME DE AUDITORÍA

GESTIÓN DEL COMBUSTIBLE

Ejercicio económico de 2022



Índice

RESUMEN	4
A. AGRADECIMIENTOS.....	6
B. MANDATO, ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	6
C. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	7
1. Combustible de aviación.....	7
a. Antecedentes	7
b. Acuerdos de larga duración	9
c. Lista de proveedores	14
2. Combustible para vehículos.....	15
a. Antecedentes	15
b. Acuerdos de suministro de combustible de larga duración	17
c. Calidad de los datos del sistema de gestión de la flota de vehículos	19
d. Medición de las realizaciones	21
3. Contabilidad del combustible	25
a. Exactitud de los informes financieros sobre los gastos en combustible de aviación ..	25
b. Presentación de información errónea sobre los gastos	26
c. Capitalización del combustible para vehículos	26
d. Orientaciones contables relativas al combustible	28
4. Suministro de energía renovable	29

Resumen

En 2022, el Auditor Externo llevó a cabo dos auditorías de resultados acerca de la gestión del combustible y de los servicios de apoyo, centradas en los principios de economía, eficiencia y eficacia de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Los servicios de apoyo han sido objeto de un informe aparte del Auditor Externo.

Dado que las operaciones de las oficinas en los países dependen de la disponibilidad de combustible, es necesario que el PMA adopte un procedimiento eficaz de gestión del combustible, junto con normas, orientaciones y sistemas informáticos de apoyo apropiados.

El Auditor Externo realizó visitas de auditoría a la Sede del 11 al 20 de octubre de 2022 y del 7 al 17 de febrero de 2023 y, entre agosto de 2022 y enero de 2023, a los siguientes despachos regionales y oficinas en los países:

- el Despacho Regional para Oriente Medio, África del Norte y Europa Oriental y las oficinas del PMA en Egipto, Jordania y el Líbano, y
- el Despacho Regional para África Meridional y las oficinas del PMA en Malawi, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Zimbabwe¹.

Las observaciones formuladas durante las visitas y las recomendaciones dirigidas a las oficinas en los países y los despachos regionales se incluyen en el presente informe cuando se considera necesario. Además, el Auditor Externo solicitó a otras 10 oficinas en los países (Argelia, el Congo, el Estado de Palestina, Lesotho, Libia, Madagascar, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, la República Islámica del Irán y el Yemen) que facilitaran información sobre el modo en que gestionaban el combustible.

Principales hallazgos

Nuestros hallazgos principales fueron los siguientes:

a) En 2020, el PMA estableció 31 acuerdos de larga duración para el suministro de combustible de aviación con una duración de dos años. El Programa tenía la opción de prorrogar los acuerdos de año en año, por un período total máximo de cinco años. El PMA decidió no proceder de esa forma y convocó una nueva licitación a finales de 2022.

b) No todas las oficinas en los países ni los despachos regionales examinados concertaron acuerdos de larga duración para el suministro de combustible para vehículos, pese a que el PMA había recomendado esta opción. Se observaron casos en los que el combustible se pagaba en efectivo. Incluso cuando se habían establecido acuerdos, las oficinas compraban

¹ El Auditor Externo realizó la auditoría de la Oficina del PMA en Zimbabwe a distancia.

combustible en estaciones de servicio que no estaban cubiertas por el acuerdo y tenían que pagar en efectivo.

c) El PMA utilizaba los datos registrados en su sistema de gestión de la flota de vehículos (FMS, por sus iniciales en inglés) para examinar y evaluar el desempeño de la flota de vehículos. Cuando las oficinas iniciaban sesión, el FMS les proporcionaba un tablero de información. Este tablero no era intuitivo y la forma en que se presentaban los datos no facilitaba su comprensión y análisis por parte de las oficinas en los países y los despachos regionales. Por lo tanto, era difícil utilizar esos datos para fundamentar la adopción de decisiones de gestión.

d) Varias oficinas en los países tenían reservas de combustible, pero el PMA no informaba de ello ni las registraba como activo en los estados financieros.

e) El PMA se había comprometido, entre otras cosas, a pasar de los combustibles fósiles a fuentes de energía limpia y renovable, como la energía eólica y solar. Sin embargo, el Programa no disponía de datos precisos y fiables sobre la producción de energía de sus proyectos de energía solar. De los 52 proyectos de ese tipo, en 36 de ellos (el 69 %) carecía de datos sobre la producción de energía. En cuanto a los restantes 16, los datos mostraban que la producción era muy inferior a la capacidad potencial.

Recomendaciones principales

El Auditor Externo ha formulado varias recomendaciones basadas en la auditoría, que figuran en el cuerpo principal del presente informe. Las principales recomendaciones son que el PMA:

a) evalúe el período de vigencia de los acuerdos de larga duración para el suministro de combustible de aviación y considere la posibilidad de utilizar la opción de prorrogarlos en lugar de convocar una nueva licitación;

b) reduzca los pagos en efectivo destinados a la compra de combustible para vehículos;

c) revise el tablero del sistema de gestión de la flota de vehículos para que presente un breve resumen visual de la información clave de manera que sea fácil de comprender y analizar, e informe a las oficinas en los países acerca de los cambios y de cómo utilizar el tablero para la adopción de decisiones;

d) capitalice las existencias de combustible para supervisar mejor su gestión, y

e) registre los datos sobre la producción de energía de sus sistemas de energía solar y haga un seguimiento periódico de esa información, y analice las razones de la baja producción de energía.

A. Agradecimientos

1. El Auditor Externo desea expresar su profundo agradecimiento a todo el personal del PMA por su cooperación y disponibilidad, especialmente a las direcciones encargadas de los servicios de apoyo, así como a las oficinas en los países y los despachos regionales visitados por los auditores.

B. Mandato, alcance y metodología

2. En su decisión 2021/EB.2/4 de fecha de 16 de noviembre de 2021, la Junta Ejecutiva del PMA nombró al Presidente del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania (Präsident des Bundesrechnungshofes) en calidad de Auditor Externo encargado de la comprobación de las cuentas del PMA por un período de seis años, del 1 de julio de 2022 al 30 de junio de 2028, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA.

3. El mandato del Auditor Externo se establece en el artículo XIV del Reglamento Financiero del PMA y en el anexo de dicho reglamento. De conformidad con el Reglamento Financiero, el Auditor Externo emite un dictamen sobre los estados financieros y puede formular observaciones acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión del PMA.

4. Con la auditoría financiera de 2022, el Auditor Externo ha analizado si los estados financieros del PMA presentan fielmente la situación financiera del Programa al 31 de diciembre de 2022, con arreglo a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), y si se elaboraron de conformidad con las directrices y políticas contables pertinentes, aplicadas de forma coherente con las del ejercicio económico anterior.

5. En 2022, el Auditor Externo llevó a cabo dos auditorías de resultados acerca de la gestión del combustible y de los servicios de apoyo centradas en los principios de economía, eficiencia y eficacia de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Los servicios de apoyo han sido objeto de un informe aparte del Auditor Externo.

6. Las operaciones de las oficinas en los países dependen de la disponibilidad de combustible, por lo que resulta esencial que el PMA adopte un procedimiento eficaz de gestión del combustible junto con las normas, orientaciones y los sistemas informáticos de apoyo que sean apropiados.

7. El Auditor Externo realizó la auditoría de la gestión del combustible de conformidad con las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores sobre las auditorías de resultados y de cumplimiento y con el Reglamento Financiero del PMA y su anexo. La auditoría no abarcó todos los aspectos de la gestión del

combustible, por lo que el presente informe no constituye una declaración de fiabilidad global sobre este tema.

8. El Auditor Externo realizó visitas de auditoría a la Sede del 11 al 20 de octubre de 2022 y del 7 al 17 de febrero de 2023 y, entre agosto de 2022 y enero de 2023, a los siguientes despachos regionales y oficinas en los países:

- el Despacho Regional para Oriente Medio, África del Norte y Europa Oriental y las oficinas del PMA en Egipto, Jordania y el Líbano, y
- el Despacho Regional para África Meridional y las oficinas del PMA en Malawi, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Zimbabwe².

Las observaciones formuladas en las visitas y las recomendaciones dirigidas a las oficinas en los países y los despachos regionales se incluyen en el presente informe cuando se considera necesario. Además, el Auditor Externo solicitó a otras 10 oficinas en los países (Argelia, el Congo, el Estado de Palestina, Lesotho, Libia, Madagascar, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, la República Islámica del Irán y el Yemen) que facilitaran información sobre el modo en que gestionaban el combustible.

9. El Auditor Externo emitió memorandos de auditoría en los que exponía sus observaciones, hallazgos, conclusiones y recomendaciones. El Director Ejecutivo Adjunto y Jefe de Finanzas al cargo del Departamento de Gestión y el Director Ejecutivo Adjunto al cargo del Departamento de la Cadena de Suministro y la Asistencia de Emergencia confirmaron la validez de los hechos expuestos y formularon observaciones sobre las recomendaciones. En este informe se tienen plenamente en cuenta sus observaciones y respuestas.

C. Hallazgos y recomendaciones

1. Combustible de aviación

a. Antecedentes

10. En 2004, el PMA estableció el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS) para prestar servicios comunes de transporte aéreo a la comunidad de asistencia humanitaria. El Programa utiliza los servicios de transporte aéreo para brindar asistencia humanitaria en las regiones a las que no puede acceder por otros medios de transporte, por ejemplo, debido a la falta de infraestructura adecuada o a desastres naturales. Especialmente en las zonas de difícil acceso, el lanzamiento desde

² El Auditor Externo realizó la auditoría de la Oficina del PMA en Zimbabwe a distancia.

el aire³ es indispensable para garantizar la entrega ininterrumpida de suministros de socorro.

11. En los estados financieros, el PMA incluye las “Operaciones de transporte aéreo” en la categoría de gastos “Servicios por contrata y de otra índole”. En 2022, los gastos en dicha categoría ascendieron a 1.202,9 millones de dólares EE.UU., de los cuales 319,6 millones de dólares correspondían a las operaciones de transporte aéreo. En 2021, los gastos relativos a estas operaciones habían sido de 318,8 millones de dólares.

12. Según el PMA, en 2021 el UNHAS utilizó 75 aeronaves para llegar a 496 destinos, realizar más de 46.000 vuelos y transportar 325.112 pasajeros, así como 5.862 toneladas de carga. En 2022, estas cifras aumentaron: el UNHAS transportó 390.780 pasajeros y 7.091 toneladas de carga.

Cuadro 1: Datos principales relacionados con el UNHAS

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Número de pasajeros transportados	327 934	386 330	414 581	248 026	325 112	390 780
Carga transportada (toneladas)	2 708	3 655	3 706	3 975	5 862	7 019
Número de evacuaciones	1 580	1 362	1 784	1 373	3 015	1 547

Fuente: Auditor Externo, datos facilitados por el PMA.

13. Además del UNHAS, el PMA prestó servicios de transporte aéreo a clientes externos (organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, donantes), que consistieron principalmente en el transporte de carga. Los clientes externos reembolsaron íntegramente al Programa por esos servicios. En 2022, el PMA transportó 24.825 pasajeros y 19.419 toneladas de carga.

³ El lanzamiento desde el aire es un tipo de transporte aéreo en el que las mercancías se lanzan desde el avión. En determinadas circunstancias, debido a problemas de seguridad, la falta de aeródromos operativos, la imposibilidad de utilizar otros medios de entrega o una combinación de todos estos factores, el lanzamiento desde el aire es el mejor método para entregar alimentos directamente en una zona de crisis. Estas operaciones se destinan principalmente a la distribución de alimentos.

Cuadro 2: Datos principales relacionados con las actividades del Servicio de Transporte Aéreo del PMA (excluido el UNHAS)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Operaciones de transporte aéreo	Pasajeros transportados	2 811	7 506	9 622	37 867	22 456	24 825
	Carga transportada (toneladas)	31 097	14 912	31 422	40 806	37 358	19 419
Lanzamientos desde el aire	Número de lanzamientos	3 079	2 299	680	681	710	350
	Carga transportada (toneladas)	80 643	60 667	20 496	29 000	25 000	11 400

Fuente: Auditor Externo, datos facilitados por el PMA.

b. Acuerdos de larga duración

14. El PMA centralizó sus compras de combustible de aviación (Jet A-1) en la Sede. El objetivo de este enfoque centralizado era apoyar las operaciones del UNHAS y obtener beneficios económicos y prácticos, entre ellos:

- la armonización de la adquisición de combustible Jet A-1 con las prácticas actuales del mercado;
- la obtención de precios más bajos mediante la agrupación de volúmenes de carga y la ampliación de la duración de los contratos;
- el establecimiento de normas comunes en todos los emplazamientos;
- la mejora de las condiciones contractuales gracias a contratos estándar, y
- la promoción de la competencia mediante estudios de mercado y la ampliación de la lista de proveedores.

15. De conformidad con el Manual sobre adquisición de bienes y contratación de servicios, el PMA elige la estrategia de adquisición de combustible Jet A-1 determinando cuáles son los emplazamientos o aeródromos esenciales y estratégicos. El PMA puede agrupar los emplazamientos por “lotes” que ofrezcan, entre otras ventajas, una mayor cobertura, en particular de los aeródromos esenciales. Así, en un mismo grupo, es posible combinar un aeródromo rentable para el proveedor con un aeródromo que no lo sea y para el que, de otro modo, el proveedor no presentaría ninguna oferta. En el manual se establece que el período de vigencia de los acuerdos de larga duración puede ser de hasta cinco años (tres años con una prórroga limitada de un año a la vez, hasta un máximo de dos años más).

16. En 2020, el PMA determinó que necesitaba suministro de combustible Jet A-1 en 173 aeródromos de 48 países y convocó una licitación dirigida a 162 proveedores. Se recibieron propuestas de 35 proveedores y el PMA suscribió 31 acuerdos de larga duración. En febrero de 2023 aún estaba pendiente la firma de otros tres acuerdos de ese tipo. Diecinueve aeródromos repartidos en ocho países no estaban cubiertos por acuerdos. En virtud de estos acuerdos de larga duración, los proveedores debían suministrar combustible Jet A-1 de probada calidad a las aeronaves y repostarlas. El PMA declaró que no disponía de depósitos propios para almacenar combustible

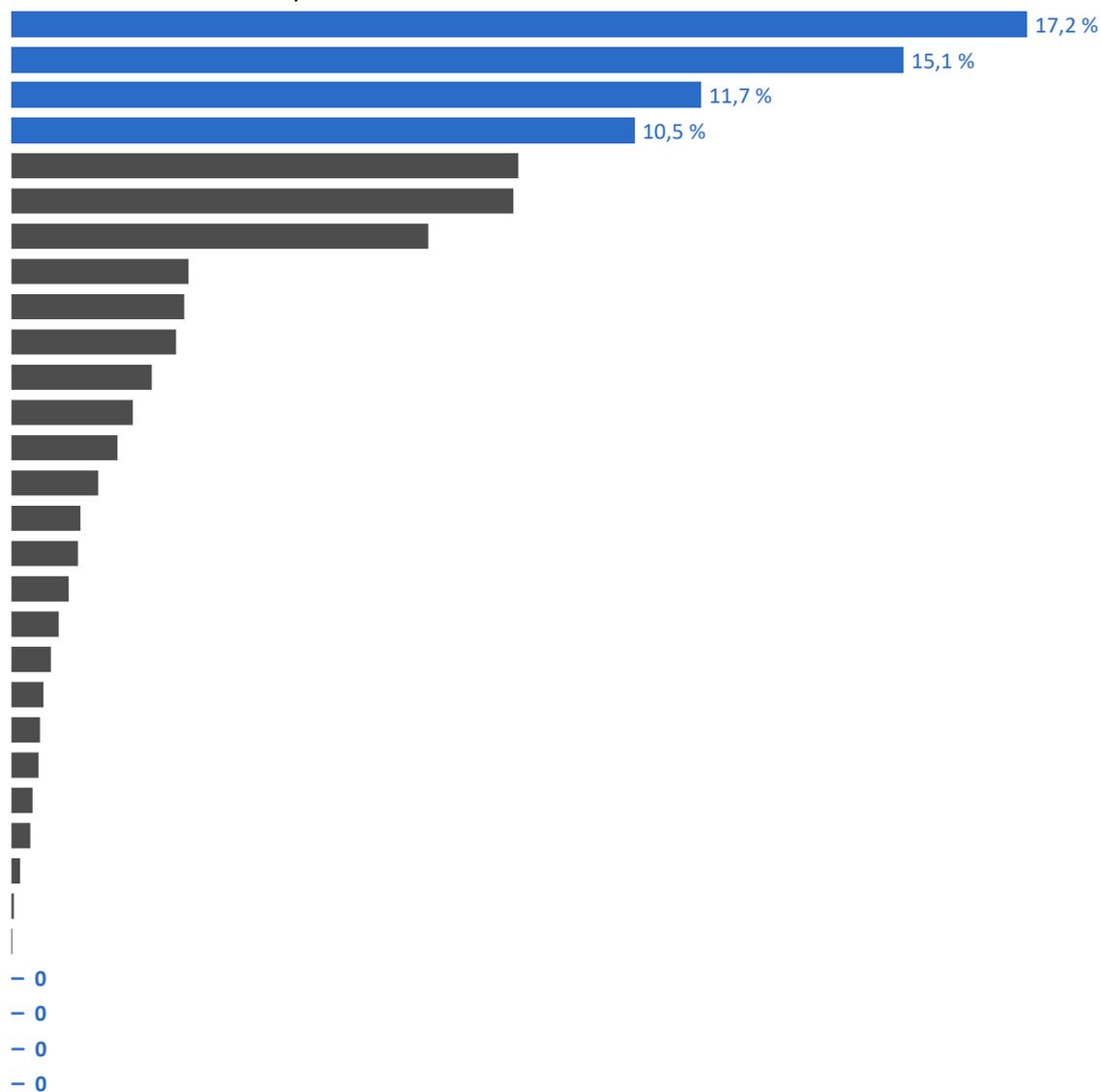
Jet A-1 ni de equipamiento propio para reabastecer las aeronaves (por ejemplo, camiones cisterna).

17. Los 31 acuerdos de larga duración tenían una vigencia contractual comprendida entre mayo de 2021 y abril de 2023. El PMA afirmó que había recibido comentarios positivos de los proveedores contratados en ese momento sobre esta mayor duración de los contratos, que superaba la duración anterior, de un año.

18. En la siguiente figura se muestran los pedidos realizados en el marco de los 31 acuerdos de larga duración en el período comprendido entre mayo de 2021 y diciembre de 2022. Como se desprende de la figura, el 54,5 % de los gastos estaban relacionados con cuatro acuerdos de larga duración, en Sudán del Sur (dos proveedores), el Sudán y Djibouti. El PMA abonó el 45,5 % restante de los gastos realizados en el marco de 23 acuerdos de larga duración, y no realizó ningún pedido en el marco de cuatro acuerdos.

Figura 1: La mitad del gasto en combustible Jet A-1 corresponde a cuatro acuerdos de larga duración

Gastos totales del 1 de mayo de 2021 al 31 de diciembre de 2022



Fuente: Auditor Externo, datos facilitados por el PMA.

19. En el mismo período, el PMA había adquirido asimismo combustible Jet A-1 por valor de 643.740 dólares en el marco de un acuerdo de larga duración no firmado. En opinión del PMA, “un contrato se considera perfeccionado cuando las partes han intercambiado su consentimiento o acuerdo sobre cuestiones expuestas de manera suficientemente clara. Esto significa que, aunque no esté firmado, el acuerdo de larga duración constituye un contrato válido siempre que haya habido una adjudicación por escrito a raíz de una oferta presentada por el proveedor en respuesta a una licitación (que normalmente ya incluye todas las condiciones definidas por el PMA). El Programa también explicó que “según las buenas prácticas, no deja de ser preferible que ambas partes procedan a la firma oficial de los acuerdos de larga duración, ya que de este modo se dispone de un instrumento exhaustivo en el que constan todas las

condiciones acordadas por las partes, lo que despejaría cualquier duda sobre la existencia de modificaciones ulteriores de las condiciones”.

20. En 2021, el PMA había adquirido combustible Jet A-1 por valor de 57,6 millones de dólares en el marco de los acuerdos de larga duración. Sin embargo, ese mismo año los gastos del Programa por este concepto habían ascendido a 63,3 millones de dólares⁴. Esto significa que el PMA había adquirido combustible Jet A-1 por valor de 5,7 millones de dólares al margen de los acuerdos de larga duración. El PMA señaló que para el UNHAS era un problema comprar ese combustible cuando no había de por medio un acuerdo de larga duración. Además, explicó que para hacer frente a ese problema había optado, por ejemplo, por utilizar aeronaves de transporte más grandes y con mayor autonomía de lo necesario, transportar más combustible Jet A-1 y menos carga, o comprar el combustible en efectivo, como había hecho en el Yemen.

21. Según los acuerdos de larga duración, el PMA tiene la posibilidad, a su entera discreción, de prorrogar la vigencia de dichos acuerdos por un período adicional de un año, hasta una duración total máxima de cinco años, en las mismas condiciones. El Programa decidió no prorrogar la duración de los acuerdos, sino convocar una nueva licitación a finales de 2022. En dicha licitación, optó por no señalar los emplazamientos o aeródromos esenciales y estratégicos y por no definir los lotes correspondientes. El PMA tenía previsto adjudicar los acuerdos de larga duración por un período contractual de tres años.

22. El PMA afirmó que hasta aquel momento no había coordinado sus necesidades de combustible Jet A-1 con otras entidades de las Naciones Unidas, como las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, para ponerse conjuntamente en contacto con los posibles contratistas. Aunque se habían barajado algunas ideas preliminares, hasta el momento no se había decidido que el PMA y las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas accedieran conjuntamente al mercado para obtener condiciones aún mejores al contratar a proveedores de combustible Jet A-1.

23. El PMA depende de un suministro adecuado y fiable de combustible Jet A-1 para su flota de aeronaves con el fin de cumplir su misión. El Auditor Externo opina que satisfacer la demanda con acuerdos de larga duración es el enfoque adecuado, ya que en esos acuerdos suelen definirse los niveles de servicio, los precios y el proceso de control en caso de problemas. Habida cuenta de que el PMA no ha logrado establecer acuerdos de este tipo que abarquen todos los emplazamientos, el Auditor Externo considera que hay margen de mejora. Además, considera que el PMA debería examinar las razones por las que se adquiere combustible Jet A-1 al margen de los acuerdos de larga duración y tratar de reducir el número de esos casos.

⁴ La cuenta 3204000 se ajustó en función de las provisiones de 2021 y las anulaciones de los gastos devengados en 2022.

24. El Auditor Externo opina que el PMA podría beneficiarse de la opción de prorrogar la vigencia de los acuerdos de larga duración. Por lo tanto, el Programa debería considerar la posibilidad de ampliar aún más la duración para aligerar el trabajo que supone organizar licitaciones y negociaciones. De este modo se conseguiría también un suministro más fiable y previsible. La prolongación de los contratos puede resultar más atractiva para los proveedores, que ya han acogido con satisfacción esa mayor duración, y propiciar así una mayor competencia entre ellos.

25. Además, el Auditor Externo sostiene que el PMA debería considerar la posibilidad de adoptar una estrategia de acceso al mercado conjunta con otras entidades de las Naciones Unidas. La consolidación de las distintas demandas también puede atraer a más proveedores y posibilitar economías de escala, así como optimizar el uso de los recursos. Además, el PMA podría utilizar el enfoque de agrupación para aumentar la cobertura global mediante acuerdos de larga duración. Los aeródromos atendidos por los cuatro proveedores que recibieron la mitad de todo el gasto en combustible Jet A-1 son especialmente rentables. El PMA podría aprovechar esta circunstancia y crear lotes en los que se combinaran esos aeródromos con otros menos rentables.

26. Según el Auditor Externo, es un riesgo financiero y jurídico recibir servicios en el marco de un proyecto de contrato que no se ha firmado y que todavía se está negociando. El hecho de que el PMA y los proveedores hayan estado negociando las condiciones durante varios meses, en algunos casos incluso años, es un indicio de que las partes no se han puesto de acuerdo sobre las condiciones esenciales. El PMA no debería solicitar la prestación de servicios antes de que se firme el contrato correspondiente.

27. El Auditor Externo recomienda que el PMA evalúe el período de vigencia de los acuerdos de larga duración para el suministro de combustible de aviación y considere la posibilidad de utilizar la opción de prorrogarlos en lugar de convocar una nueva licitación.

28. El PMA aceptó la recomendación y declaró que era más conveniente prorrogar los acuerdos de larga duración, siempre que fuera posible, que convocar nuevas licitaciones. Asimismo, señaló que la mayoría de los proveedores de combustible habían pedido que se revisaran los acuerdos antes de su vencimiento, ya que temían no poder mantener los precios contractuales en caso de que se produjeran fluctuaciones en el mercado. El PMA afirmó que se había visto obligado a proceder a una nueva licitación en 2022 debido al contexto mundial y a las repercusiones que el conflicto en Ucrania había tenido en los costos del combustible, los alimentos y el transporte.

29. El Auditor Externo recomienda que el PMA estudie la manera de atraer a más proveedores de combustible de aviación, por ejemplo, adoptando una estrategia de acceso al mercado conjunta con otras entidades de las Naciones Unidas o creando

lotes de emplazamientos idóneos que permitan abarcar el mayor número posible de aeródromos requeridos.

30. El PMA se mostró de acuerdo con la recomendación y señaló que en 2022, en el marco de la iniciativa “Una ONU” y de la reforma de las Naciones Unidas, había iniciado conversaciones con la Secretaría de las Naciones Unidas para comenzar a cooperar en la adquisición de combustible Jet A-1, ya que la Secretaría era el único otro organismo de las Naciones Unidas que adquiría ese tipo de combustible en grandes cantidades. Asimismo, afirmó que la licitación convocada en 2022 comprendía las cantidades y los emplazamientos indicados por la Secretaría de las Naciones Unidas.

31. El Auditor Externo recomienda que el PMA se cerciore de que se firme un acuerdo de larga duración para el suministro de combustible de aviación antes de efectuar un pedido de combustible con arreglo a las condiciones establecidas en dicho acuerdo.

32. El PMA estuvo de acuerdo con la recomendación y precisó que los acuerdos de larga duración eran acuerdos no vinculantes y que era necesaria una orden de compra para que el compromiso entre el PMA y un proveedor de combustible fuera jurídicamente vinculante. En 2022, debido a circunstancias excepcionales y para garantizar la continuidad de las operaciones, la dirección había concedido autorizaciones excepcionales en tres ocasiones para adquirir combustible en el marco de acuerdos de larga duración que no habían sido firmados.

c. Lista de proveedores

33. En el Manual sobre adquisición de bienes y contratación de servicios se estipula que el PMA llevará a cabo las actividades de compra mediante licitación, solicitando ofertas a una serie de proveedores invitados. Una de las fuentes para seleccionar a los proveedores que se invitará a participar es la lista de proveedores, en la que se enumeran los proveedores que cumplen determinados requisitos. El PMA es el responsable de elaborar esa lista y de actualizarla periódicamente y antes de iniciar una nueva licitación.

34. En 2020, el PMA convocó la licitación para el suministro de combustible Jet A-1 dirigida a 162 proveedores. En 2022, organizó otra licitación destinada a 101 proveedores, es decir, 61 proveedores menos que en la de 2020. El Programa precisó que el mayor número de proveedores convocados en la licitación de 2020 se debía a duplicaciones en la lista de proveedores. En algunos casos, la misma empresa se había registrado en el sistema de licitación electrónica In-Tend del PMA utilizando diferentes cuentas o diferentes sucursales. Por ese motivo, antes de iniciar la nueva licitación de 2022, el PMA había realizado una importante labor de limpieza de las cuentas duplicadas y de los proveedores que no habían estado activos durante los dos años anteriores.

35. En enero de 2023, el Auditor Externo pidió al PMA que le facilitara la lista de proveedores de combustible Jet A-1. El Programa le proporcionó una lista con los nombres y las direcciones de correo electrónico de 99 proveedores.

36. El Auditor Externo observa que el PMA no ha ampliado su lista de proveedores de combustible Jet A-1 en los dos últimos años. La ampliación de esta lista puede redundar en beneficios económicos y prácticos y fomentar la competencia. En cambio, en la última licitación el PMA había invitado a un número aún menor de proveedores. Por otra parte, el Auditor Externo observa que el PMA atribuye el menor número de proveedores invitados a errores en la lista de proveedores anterior. Asimismo, constata que el PMA invitó al menos a dos proveedores que no figuraban en la lista. Según el Auditor Externo, el PMA debería seguir esforzándose por encontrar nuevos posibles proveedores y asegurarse de que la lista esté actualizada.

37. Además, una lista de proveedores que incluya únicamente nombres y direcciones de correo electrónico no es suficiente. El PMA debería considerar la posibilidad de añadir información que le ayude a mantener y actualizar la lista. En particular, sería conveniente disponer de la fecha de registro en el sistema In-Tend y de información sobre la participación en licitaciones para evaluar si los proveedores siguen interesados en trabajar con el PMA. La actualización periódica de la información pertinente también reduciría el número de errores, como las duplicaciones.

38. El Auditor Externo recomienda que el PMA revise y actualice la lista de proveedores al menos una vez al año.

39. El PMA aceptó la recomendación. El Programa tenía previsto introducir una solución digital en los próximos años, lo que facilitaría esa revisión. Entre tanto, seguirían realizándose revisiones manuales de las listas.

2. Combustible para vehículos

a. Antecedentes

40. La flota del PMA está compuesta por vehículos ligeros y blindados, carretillas elevadoras, remolques, embarcaciones, motocicletas y camiones. Los camiones se utilizan para transportar alimentos y suministros esenciales a las personas necesitadas. Los vehículos ligeros y blindados se necesitan para llegar a zonas de difícil acceso, como zonas de conflicto, zonas rurales remotas y zonas afectadas por desastres.

41. El Centro de Gestión de la Flota de Vehículos del PMA, que forma parte de la Dirección de Servicios de Gestión, tiene el mandato de gestionar de forma centralizada la adquisición y el arrendamiento de vehículos ligeros y blindados para las oficinas del

Programa en todo el mundo. Su misión consiste en facilitar una flota de vehículos eficaces, seguros y eficientes a las oficinas del PMA. Además, imparte capacitación a los conductores y ayuda a las oficinas en los países a optimizar el funcionamiento de sus flotas con miras a aumentar al máximo los beneficios y reducir al mínimo el costo total de propiedad durante el ciclo de vida de los vehículos.

42. La Dependencia de Gestión de la Flota Mundial de Vehículos, que depende de la Dirección de Operaciones relacionadas con la Cadena de Suministro, se encarga del despliegue de camiones y otros activos de la flota para apoyar las operaciones de transporte por carretera de las oficinas en los países. Dispone de una flota especializada de casi 900 vehículos que pueden desplegarse inmediatamente en caso de emergencias repentinas. Los vehículos están distribuidos en tres centros, en Accra, Dubái y Kampala, y son gestionados de forma centralizada por la dependencia mencionada, que es la responsable de la supervisión y la gestión de las operaciones y los activos.

43. Según el Centro de Gestión de la Flota de Vehículos, en febrero de 2023 el PMA disponía de 4.485 vehículos ligeros y blindados.

Cuadro 3: Número de vehículos

Descripción	Número de vehículos	Observaciones
Vehículos en las oficinas en los países	3 606	Operacionales y no operacionales
Vehículos en tránsito	456	En espera de registro, autorización o en camino a la oficina en el país
Parque de vehículos del Centro de Gestión de la Flota de Vehículos	423	
Total	4 485	

Fuente: Auditor Externo, datos facilitados por el PMA en febrero de 2023.

En el registro de activos del PMA figuran 5.193 vehículos, 442 vehículos blindados y 1.451 camiones.

44. Las oficinas en los países y los despachos regionales utilizan el FMS para registrar datos e informar sobre el desempeño de la flota. Según el PMA, cada año se registran 170.000 transacciones de combustible, de las cuales el 53 % corresponden a vehículos ligeros y blindados, el 21 % a grupos electrógenos, el 18 % a camiones y el 3 % a motocicletas, carretillas elevadoras y embarcaciones. El 5 % restante corresponde al combustible proporcionado a los vehículos y grupos electrógenos de otros organismos de las Naciones Unidas y asociados cooperantes.

b. Acuerdos de suministro de combustible de larga duración

45. En el Manual de servicios administrativos se establece que las oficinas en los países son responsables del seguimiento, la gestión y el control de todas las actividades relacionadas con el combustible. Cuando existe una amplia red de estaciones de servicio comerciales que ofrecen un suministro fiable, es preferible recurrir a ellas, ya que ofrecen flexibilidad operacional, no necesitan inversiones en infraestructura y evitan el riesgo de mantener y gestionar reservas de combustible.

46. De conformidad con el Manual de servicios administrativos, es preciso establecer un acuerdo de suministro de combustible con un proveedor específico y definir con claridad las condiciones de dicho suministro. Por lo general, en esos acuerdos se determinan los niveles de servicio, los precios y el procedimiento de control del combustible. Puede que sea necesario suscribir más de un acuerdo para satisfacer la demanda. En el manual se recomienda el uso de tarjetas de combustible. Con un sistema de tarjetas de combustible, los responsables de la flota pueden recibir informes en tiempo real y establecer controles de compra. Otra posibilidad consiste en utilizar vales o cupones para combustible. Siempre que sea posible, debe evitarse el pago del combustible en efectivo.

47. En algunas de las oficinas en los países y los despachos regionales auditados por el Auditor Externo no se habían establecido acuerdos de larga duración. El cuestionario enviado a otras 10 oficinas arrojó resultados similares. El Auditor Externo observó que en una cuarta parte de estas oficinas no se habían concertado acuerdos de larga duración para el suministro de combustible. En su lugar, se recurría a las siguientes modalidades:

- emisión de órdenes de microcompra a un proveedor que luego se pagaba por adelantado;
- utilización de cupones, y
- pagos en efectivo.

48. La mitad de las oficinas antes mencionadas habían establecido acuerdos de larga duración para el suministro de combustible. En algunos casos, los acuerdos no abarcaban una red amplia, sino que se limitaban a algunas estaciones o emplazamientos. Cuando las oficinas repostaban los vehículos fuera de la red o de las estaciones, pagaban en efectivo. Una cuarta parte de las oficinas colaboraba con otros organismos de las Naciones Unidas y con operaciones de mantenimiento de la paz, ya sea mediante acuerdos comunes o utilizando los acuerdos de larga duración que estos habían establecido.

49. Las oficinas más pequeñas, en particular, informaron de dificultades para establecer acuerdos de larga duración con los proveedores de combustible. Dado que estas oficinas tenían una flota de vehículos pequeña y una demanda de combustible limitada, los proveedores no estaban interesados en establecer un acuerdo con el PMA y completar el proceso de registro. Además, en un país, las estaciones de combustible

eran franquicias o de propiedad independiente. Por tanto, era difícil encontrar un proveedor que tuviera estaciones en todo el país.

50. Las oficinas fuera de la Sede deberían evaluar periódicamente el mercado y considerar las diferentes opciones y condiciones que ofrecen los proveedores de combustible en el país. Además, deberían ponerse en contacto con otros organismos de las Naciones Unidas en el país para evaluar la posibilidad de colaborar. La consolidación de la demanda puede atraer a otros proveedores y permitir economías de escala. Los acuerdos de larga duración o las soluciones alternativas, como los cupones, también pueden contribuir a reducir los pagos en efectivo. El Auditor Externo sostiene que este tipo de pago para la compra de combustible debe reducirse al mínimo.

51. Aunque las oficinas fuera de la Sede se encargan del seguimiento, la gestión y el control de todas las actividades relacionadas con el combustible, el Auditor Externo opina que la Sede podría reforzar su apoyo en esa esfera. La Sede debería brindar apoyo sobre todo a las oficinas que no disponen de acuerdos y compartir con ellas las mejores prácticas. Además, debería estudiar opciones para reducir el número de pagos en efectivo.

52. El Auditor Externo recomienda que el PMA haga un seguimiento de la forma en que las oficinas en los países y los despachos regionales gestionan el suministro de combustible para los vehículos; evalúe las razones de la falta de acuerdos de larga duración, y apoye a las oficinas mediante el intercambio de las mejores prácticas.

53. El PMA aceptó la recomendación sobre la falta de acuerdos de larga duración. Asimismo, indicó que, entre otras cosas, examinaría los casos señalados y los tendría en cuenta para introducir mejoras en las prácticas y los procedimientos de gestión y adquisición de combustible vigentes, en los que definiría las responsabilidades de las distintas partes interesadas.

54. El Auditor Externo recomienda que el PMA reduzca los pagos en efectivo al comprar combustible para vehículos.

55. El PMA aceptó la recomendación e indicó que examinaría y analizaría las compras en efectivo y las razones que las motivaban. Asimismo, estuvo de acuerdo en que los pagos en efectivo debían reducirse y utilizarse únicamente como último recurso. En este sentido, explicó que se recurría al efectivo para comprar combustible sobre todo en tres casos:

- uso de efectivo para gastos menores en misiones sobre el terreno cuando los proveedores contratados no operaban en esas zonas;
- utilización de anticipos de efectivo para operaciones en algunos proyectos en emplazamientos remotos o para operaciones de emergencia de forma temporal, y

- uso de efectivo para la compra de combustible cuando el Gobierno o los proveedores de combustible aceptaban únicamente ese tipo de pago debido a la fragilidad e inestabilidad de la situación económica del país.

c. Calidad de los datos del sistema de gestión de la flota de vehículos

56. Las oficinas en los países y los despachos regionales utilizan el FMS para registrar datos e informar sobre el desempeño de la flota. El objetivo de este sistema es lograr un equilibrio óptimo entre tres prioridades: seguridad, ejecución de los programas y eficacia en función de los costos. Se trata de una herramienta obligatoria para todos los activos del sector automotor gestionados por las oficinas. Estos activos comprenden vehículos ligeros y blindados, carretillas elevadoras, remolques, embarcaciones, grupos electrógenos, motocicletas y camiones. El FMS sirve de herramienta de gestión para la supervisión operacional y financiera de los activos de la flota del PMA.

57. Las oficinas en los países se encargan del seguimiento, la gestión y el control de todas las actividades relacionadas con el combustible, así como de la introducción puntual y precisa de los datos relativos al combustible en el FMS. Deben introducir periódicamente en el sistema los datos operacionales (combustible consumido, kilómetros recorridos, reparaciones/mantenimiento efectuados) y los datos sobre los costos de cada vehículo.

58. Durante las visitas a las oficinas en los países y los despachos regionales, el Auditor Externo observó que los datos del FMS no siempre eran correctos ni estaban completos; por ejemplo, el estado de los activos (operacionales o no operacionales) era incorrecto, faltaban datos y los resultados correspondientes a los indicadores clave de las realizaciones no eran plausibles. El Auditor Externo detectó las razones siguientes:

- Después de repostar, el conductor entregaba el recibo al responsable local de la flota, quien introducía manualmente en el FMS los datos relativos a la cantidad de combustible, el precio, la fecha y la hora. La introducción manual de datos en el sistema era complicada y se prestaba a errores.
- Por lo general, un miembro del personal (por ejemplo, el responsable de la flota) se encargaba de introducir los datos en el FMS y controlar la calidad de los mismos. No se aplicaba el principio del doble control.
- Se producían retrasos en la presentación de los documentos y la introducción de los datos en el FMS.
- Debido a la falta de capacitación del personal, los datos introducidos en el FMS eran incorrectos, no estaban completos o no se actualizaban.

59. En los casos en que las oficinas habían establecido acuerdos de larga duración para el suministro de combustible, los proveedores solían conceder acceso a las bases de datos digitales y facilitaban informes generados automáticamente sobre el

abastecimiento de combustible. Sin embargo, las oficinas en los países seguían teniendo que introducir los datos manualmente en el FMS, ya que no era posible cargar o transferir los datos del proveedor al sistema.

60. Con el fin de resolver el problema de la calidad de los datos del FMS, el PMA tenía previsto implantar la aplicación “FleetWave Fuel App” (aplicación para la gestión del combustible) en las oficinas en los países para evitar retrasos en la introducción de los datos. Esta aplicación permitiría a los conductores recopilar y transferir los datos de las transacciones de combustible directamente al FMS, con lo que se sustituiría el proceso basado en papel. La aplicación se había puesto a prueba en las oficinas del PMA en Kenya y Etiopía, con el fin de evaluar su idoneidad. El PMA había realizado una evaluación de la prueba piloto. El Auditor Externo había observado que la evaluación, de dos páginas y media, se había centrado en la facilidad de uso de la aplicación, pero no se había examinado si era adecuada para mejorar la calidad de los datos del FMS en las dos oficinas en los países mencionadas. De todos modos, el PMA había decidido implantar la aplicación en todos los despachos regionales y las oficinas en los países.

61. La gestión del combustible ha de ser objeto de un seguimiento adecuado. La exactitud de los datos recogidos en el FMS es imprescindible para una gestión eficaz. La entrada manual de datos y los cambios de soporte siempre plantean riesgos y pueden dar lugar a errores. Aunque es de suponer que la aplicación de combustible puede reducir el lapso de tiempo que transcurre entre el abastecimiento de carburante y la transferencia de los datos, el PMA aún debe evaluar el efecto de esta aplicación en la calidad de los datos del FMS. Además, el Programa debería buscar otras opciones para la transferencia automatizada de datos.

62. El PMA informó de que en 2020 había probado una transferencia automatizada de datos al FMS en la oficina en Uganda. Había observado un retraso medio de entre 15 y 20 días entre la fecha de la transacción y la actualización del registro por parte del proveedor. Además, la cobertura de los acuerdos de larga duración había sido limitada en todos los emplazamientos sobre el terreno.

63. El Auditor Externo recomienda que el PMA supervise la puesta en marcha de la aplicación de combustible y evalúe su impacto en la calidad de los datos del sistema de gestión de la flota de vehículos.

64. El PMA aceptó la recomendación y afirmó que supervisaría la puesta en marcha de dicha aplicación. Además, elaboraría criterios y métodos de evaluación para medir el impacto de la aplicación de combustible en la calidad, la integridad, la exactitud y la puntualidad en la presentación de los datos.

65. El Auditor Externo recomienda que el PMA estudie otras opciones para mejorar la calidad de los datos en el sistema de gestión de la flota de vehículos, por ejemplo, automatizando las transferencias de datos desde la base de datos del proveedor o cargando los informes de datos.

66. El PMA mencionó la transferencia automatizada de datos que se había puesto a prueba en Uganda y las dificultades encontradas. Sin embargo, el Programa aceptó la recomendación y señaló que estudiaría otras opciones para mejorar la calidad de los datos. Al mismo tiempo, indicó que confiaba en que la implantación de la aplicación de combustible reduciría la introducción manual de datos en el FMS, lo que permitiría mejorar la calidad de los datos en el sistema.

d. Medición de las realizaciones

67. Los indicadores clave de las realizaciones, que se utilizan para hacer un seguimiento de los resultados a lo largo del tiempo y adoptar decisiones fundamentadas sobre la base de los datos resultantes, deben poder cuantificarse y medirse. El PMA utiliza indicadores clave de las realizaciones para su flota de vehículos y el consumo de combustible, por ejemplo:

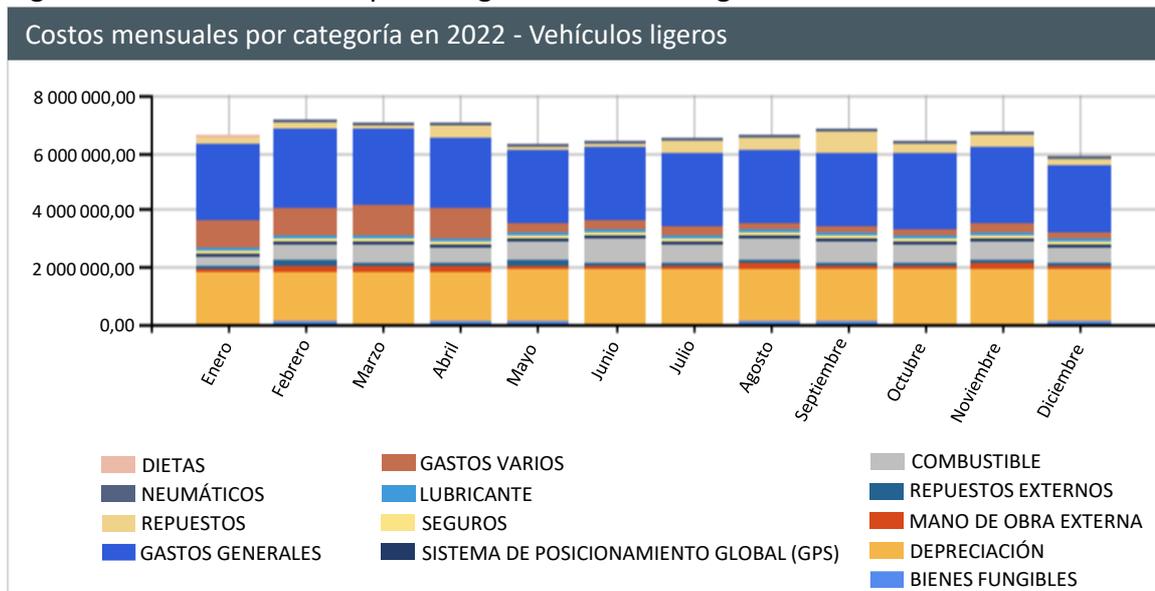
Cuadro 4: Indicadores de consumo de combustible

Indicador	Cálculo	Meta
Consumo de combustible	Total de kilómetros recorridos/total de combustible en litros	Parámetros establecidos en función del tipo de vehículo que incluye una varianza del 20 %
Costo del combustible por kilómetro	Costo total del combustible/total de kilómetros recorridos	Depende de las tarifas locales

Fuente: Auditor Externo; definición de los indicadores comunicada por el PMA.

68. El PMA utilizó los datos del FMS para sus indicadores clave de las realizaciones. Al acceder al sistema, se abre un tablero de información. En febrero de 2023, este tablero incluía 20 visualizaciones y cuadros diferentes de datos sobre el combustible de cada oficina (véase un ejemplo a continuación).

Figura 2: Costos mensuales por categoría - Vehículos ligeros



Fuente: Tablero de información del FMS.

69. La Sede señaló que el tablero era demasiado complicado para el personal de las oficinas en los países encargado de la gestión de la flota y que no era adecuado para evaluar las realizaciones correspondientes. Por ello, la Sede tenía la intención de optimizar el tablero para facilitar la adopción de decisiones en materia de gestión.

70. La Sede proporcionaba a las oficinas en los países informes trimestrales sobre su flota de vehículos y el consumo de combustible. Estos informes incluían resúmenes de los indicadores clave de las realizaciones, pero no contenían recomendaciones, por ejemplo, sobre cómo optimizar la gestión de la flota. La Sede no pedía a las oficinas en los países que le proporcionaran sistemáticamente retroinformación. El PMA explicó que un miembro del personal de la Sede necesitaba aproximadamente un mes para compilar estos informes trimestrales.

71. Además, la Sede llevaba a cabo en las oficinas en los países evaluaciones para optimizar las correspondientes flotas de vehículos (misiones de optimización de la flota), con carácter voluntario. El objetivo era ponerlas en condiciones de gestionar flotas de vehículos eficaces, seguras, eficientes y sostenibles. Hasta ese momento, la Sede había llevado a cabo 26 evaluaciones de ese tipo. Aunque en los informes de evaluación se describía brevemente el perfil de la flota de la oficina del país en cuestión, gran parte del documento se dedicaba a formular recomendaciones. Por ejemplo, la Sede había recomendado a las oficinas:

- aumentar el número de conductores y reducir ligeramente el tamaño de la flota, y/o
- mejorar la eficacia del mantenimiento y la calidad de los datos del FMS.

72. Aunque la Sede efectuaba, junto con las oficinas en los países, un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones relativas a la optimización de la flota, no lo hacía de forma coherente o sistemática. Debido a la frecuencia con que cambiaban las

operaciones y al largo tiempo necesario para aplicar las recomendaciones, había sido difícil llevar a cabo un seguimiento regular. Sin embargo, en noviembre de 2022 el PMA publicó un procedimiento operativo estándar para la optimización de la flota en el que se estipulaba, entre otras cosas, que las recomendaciones debían ponerse en práctica obligatoriamente. Por consiguiente, los despachos regionales, en coordinación con la Sede, serían responsables del seguimiento del estado de aplicación de las recomendaciones por parte de las oficinas en los países. La Sede se encargaría de elaborar el informe trimestral sobre el estado de aplicación de las recomendaciones destinado al personal directivo de las oficinas en los países.

73. Todas las oficinas en los países y los despachos regionales auditados por el Auditor Externo utilizaban el FMS para gestionar su flota de vehículos. Sin embargo, a menudo no hacían uso de los indicadores clave de las realizaciones. Por ejemplo:

- La utilización de los vehículos variaba mucho de una oficina a otra. Con frecuencia, las oficinas no aprovechaban la baja utilización de los vehículos como una oportunidad para revisar el tamaño de la flota y reducirla en la medida de lo posible.
- Un vehículo cuyo consumo combinado estimado era de 16,8 litros de carburante por 100 kilómetros había registrado un consumo medio de 25 litros por 100 kilómetros en 2021. La oficina en cuestión no había adoptado ninguna medida al respecto. Al contrario, el consumo de ese vehículo había aumentado a 28 litros por 100 kilómetros en el primer semestre de 2022.

74. El empleo sistemático de los indicadores clave de las realizaciones podría ayudar al PMA a garantizar que las flotas de vehículos sean eficaces, seguras, eficientes y sostenibles. El Auditor Externo valora positivamente que el PMA utilice indicadores clave para evaluar el desempeño de las flotas de vehículos. Asimismo, reconoce que la Sede procura ayudar a las oficinas en los países presentándoles los datos de manera concisa en informes trimestrales y realizando misiones de optimización de la flota.

75. Sin embargo, debido a las deficiencias que presenta la configuración actual, la medición de las realizaciones no puede alcanzar su objetivo. El tablero del FMS no es intuitivo ni presenta los datos de una manera fácil de entender y analizar. Por consiguiente, resulta difícil para las oficinas utilizarlo como base de las decisiones de gestión. Los informes trimestrales no son de gran ayuda para estas oficinas, ya que se limitan a presentar los datos, pero no proponen ninguna medida correctiva. Las misiones de optimización de la flota se llevan a cabo solo de forma voluntaria, y no existe ningún mecanismo para el seguimiento de las recomendaciones. La distribución de responsabilidades entre los despachos regionales y la Sede podría dar lugar a pérdidas de eficiencia.

76. Los indicadores clave de las realizaciones deberían presentarse al personal directivo de las oficinas en los países de forma clara y comprensible, ya que ello es una condición previa para apoyar la toma de decisiones. El Auditor Externo valora positivamente la intención de la Sede de revisar el tablero del FMS. Asimismo,

considera esencial que las oficinas en los países comprendan la estructura y el contenido del tablero y dispongan de conocimientos suficientes para analizar los indicadores clave de las realizaciones. Con la revisión del tablero, los informes trimestrales podrían volverse redundantes.

77. El Auditor Externo opina que las recomendaciones y las mejores prácticas que figuran en los informes de las misiones de optimización de la flota de las oficinas en los países pueden ser muy valiosas. Dado que la Sede formula recomendaciones a las oficinas en los países, también debería hacer un seguimiento de su aplicación. Además, el PMA debería considerar la posibilidad de extender las misiones de optimización de la flota de vehículos a todas las oficinas en los países como servicio obligatorio y no voluntario.

78. El PMA aceptó extender las misiones de optimización de la flota a todas las oficinas.

79. El Auditor Externo recomienda que el PMA revise el tablero del sistema de gestión de la flota de vehículos para que presente un breve resumen visual de la información clave de manera que sea fácil de comprender y analizar, e informe a las oficinas en los países acerca de los cambios y de cómo utilizar el tablero para la adopción de decisiones.

80. El PMA aceptó la recomendación e indicó que mejoraría el tablero actual a fin de proporcionar a los responsables de la flota de las oficinas en los países información esencial e indicadores clave de las realizaciones que fueran fáciles de comprender y analizar y que pudieran utilizarse para adoptar decisiones fundamentadas. Además, se reforzaría la capacitación que se imparte actualmente sobre la introducción de datos en el FMS para incluir también el análisis y la interpretación de los datos de este sistema.

81. El Auditor Externo recomienda que el PMA considere la posibilidad de eliminar los informes trimestrales después de la revisión del tablero del sistema de gestión de la flota de vehículos.

82. El PMA estuvo de acuerdo con la recomendación y señaló que los informes trimestrales actuales se sustituirían por un tablero más completo e interactivo.

83. El Auditor Externo recomienda que la Sede haga un seguimiento del estado de aplicación de las recomendaciones formuladas en el marco de las misiones de optimización de la flota de vehículos.

84. El PMA aceptó la recomendación e indicó que se aseguraría de establecer procedimientos sistemáticos de seguimiento y presentación de informes, en coordinación con los despachos regionales.

3. Contabilidad del combustible

a. Exactitud de los informes financieros sobre los gastos en combustible de aviación

85. En 2022, los gastos correspondientes a las operaciones de transporte aéreo, por valor de 319,6 millones de dólares, incluían una cuenta para combustible de aviación que ascendía a 70,8 millones de dólares. El Auditor Externo procuró determinar si el PMA contabilizaba los gastos en combustible en el período correcto y en la cuenta correcta.

86. De conformidad con las IPSAS, los gastos deben contabilizarse en el ejercicio al que corresponden. En caso de que la entidad no reciba la factura de los bienes entregados hasta el ejercicio siguiente, deberá devengar el gasto en el ejercicio en curso.

87. El Auditor Externo observó que el PMA consignaba los gastos devengados correspondientes al combustible de aviación en una subcategoría de gastos distinta de la del combustible de aviación propiamente dicho. En consecuencia, en la subcategoría de operaciones de transporte aéreo figuraba un monto inexacto, ya que no se incluían los gastos devengados en concepto de combustible de aviación. El PMA tenía que determinar manualmente, basándose en una hoja de cálculo Excel, las contabilizaciones de periodificación de los gastos devengados.

88. Según los principios contables de fijación de precios en función del costo real y de la claridad de las cuentas, los informes financieros deben presentar información a un nivel más detallado. Para la mayoría de las categorías de gastos, el PMA solía divulgar el importe agregado de las partidas y solo unos pocos desgloses detallados. El Auditor Externo recomendó que el PMA presentara un desglose más detallado de sus gastos en las notas a los estados financieros (véanse los estados financieros comprobados correspondientes a 2022).

89. Para que el desglose de los gastos sea detallado es necesario que la provisión y anulación de los gastos devengados se consignen en la misma cuenta de gastos. Solo así el PMA podrá ofrecer una imagen veraz y fiel de sus gastos.

90. El Auditor Externo recomienda que el PMA establezca un procedimiento para consignar la provisión y anulación de los valores devengados en las mismas cuentas de gastos que las contabilizaciones de los gastos efectivos.

91. El PMA aceptó la recomendación y declaró que evaluaría la viabilidad de sustituir los asientos manuales de los gastos devengados realizados a efectos de presentación con contabilizaciones de los gastos devengados al nivel de la

subcategoría correspondiente, señalando sin embargo que ese método podría dar lugar a una proliferación de cuentas del libro mayor.

b. Presentación de información errónea sobre los gastos

92. En 2022, el PMA contabilizó gastos de combustible para vehículos (gasóleo y gasolina) por valor de 24,6 millones de dólares. El Auditor Externo constató que ese monto incluía una contabilización errónea de gastos de 2021 de 3,2 millones de dólares. El PMA explicó que, a efectos de la presentación de informes a los donantes, en los estados financieros de 2022 había reclasificado los gastos de 2021 correspondientes al combustible para instalaciones en la partida de combustible para vehículos. En consecuencia, en 2022 los gastos de combustible para vehículos se habían sobrevalorado y los gastos de combustible para instalaciones se habían infravalorado, mientras que en 2021 los gastos de combustible para vehículos se habían infravalorado y los gastos de combustible para instalaciones se habían sobrevalorado en la misma cuantía.

93. El Auditor Externo opina que la corrección *a posteriori* de los gastos de 2021 en las cuentas de 2022 no se ajusta a las IPSAS. Con arreglo al sistema de contabilidad en valores devengados, las transacciones y los hechos se contabilizan en los estados financieros de los ejercicios a los que corresponden. Las correcciones *a posteriori* destinadas a informar a los donantes deben efectuarse oportunamente en el período contable al que corresponden. De lo contrario, se menoscaba la comparabilidad de los registros contables y los usuarios no pueden analizar las tendencias de la información financiera con fines de evaluación y predicción.

94. El Auditor Externo recomienda que el PMA se asegure de que las correcciones a efectos de la presentación de informes a los donantes no se registren en ejercicios financieros posteriores.

95. El PMA estuvo de acuerdo con la recomendación y señaló que seguiría sensibilizando a los usuarios al respecto, instándoles a velar por que las correcciones necesarias se detecten a tiempo y se registren en el ejercicio financiero correspondiente.

c. Capitalización del combustible para vehículos

96. Si se tiene en cuenta la contabilización errónea de gastos, los gastos correspondientes al combustible para vehículos ascenderían a 21,4 millones de dólares, frente a los 15,8 millones de dólares de 2021, lo que supone un aumento del 35 %. El Auditor Externo consultó a los responsables de las operaciones en los países a las que más se debía ese aumento para averiguar si ese dato era plausible. Asimismo, preguntó si las oficinas en los países en cuestión habían consumido más combustible

en comparación con años anteriores o si también habían almacenado una cierta cantidad de combustible para vehículos.

97. Tras enviar un cuestionario a 10 oficinas en los países, el Auditor Externo constató que las oficinas en Sudán del Sur y el Sudán habían consumido más combustible del que habían adquirido en 2022. Esto indicaba que esas oficinas habían almacenado combustible arrastrado de 2021. La Oficina del PMA en el Sudán confirmó que tenía unas reservas de combustible de unos 6,2 millones de litros. En cambio, en 2022 las oficinas en Etiopía, Uganda y el Chad habían consumido menos combustible del que habían adquirido. El Auditor Externo constató que al final del ejercicio estas oficinas en los países tenían unas reservas de aproximadamente 1,0 millones de litros de combustible para vehículos. Otro indicio de las existencias de combustible eran los acuerdos de larga duración en los que se mencionaban las capacidades de almacenamiento del PMA, por ejemplo en Uganda. El Auditor Externo también encontró indicios de que el Programa había alquilado instalaciones de almacenamiento de combustible, por ejemplo en Etiopía. Además, observó que las oficinas en los países no utilizaban los datos del FMS para comprobar si los gastos de combustible eran verosímiles.

98. Según las IPSAS, las existencias incluyen los materiales y suministros en espera de ser utilizados en el proceso de producción o distribución. En los estados financieros, las existencias se presentan como un activo. La entidad contabiliza un gasto cuando se utilizan los materiales.

99. El Auditor Externo estima que el combustible almacenado al final de un ejercicio económico forma parte de las existencias con arreglo a las IPSAS y debe presentarse como activo en los estados financieros. La política contable del PMA, consistente en contabilizar los gastos de combustible en el momento de su adquisición, no se ajusta a las IPSAS, ya que da a entender que el Programa ha utilizado todo el combustible adquirido. Si no se contabilizan las existencias de combustible, podrían darse casos de consumo incontrolado de combustible y de fraude. A fin de mejorar la supervisión del consumo de combustible y controlar los riesgos que entraña su almacenamiento, es importante que el combustible se contabilice como activo. El PMA podría obtener un mayor control y mejorar su supervisión si los responsables de las operaciones tuvieran que informar sobre las cantidades físicas en el marco de su labor de verificación de las existencias y tuvieran que divulgar las cifras respectivas en los informes que presentan a la Sede. Además, así se facilitarían los controles de verosimilitud entre el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) y el FMS.

100. El Auditor Externo recomienda que el PMA capitalice las reservas de combustible para supervisar mejor su gestión.

101. El PMA se mostró de acuerdo con la recomendación y afirmó que, en el pasado, las cantidades de combustible no se consideraban lo bastante importantes como para

su capitalización. Sin embargo, añadió que, a petición de la Dirección de Operaciones relacionadas con la Cadena de Suministro y para mejorar la gestión del combustible, en 2023 se implantaría un nuevo modelo contable para las transacciones de combustible que obligaría a capitalizar el combustible en el momento de su adquisición.

d. Orientaciones contables relativas al combustible

102. El Auditor Externo solicitó que se elaborara un procedimiento operativo estándar en el que se abordaran explícitamente los procedimientos contables para el combustible destinado a las operaciones de transporte aéreo, los vehículos y las instalaciones. El PMA elaboró las orientaciones sobre la gestión de las instalaciones, que se referían al combustible para las instalaciones e incluían instrucciones técnicas para el registro de ese combustible en el sistema WINGS. No había otras orientaciones o instrucciones relativas al combustible para las operaciones de transporte aéreo, los vehículos y las instalaciones.

103. El Auditor Externo opina que el PMA debería establecer orientaciones institucionales sobre la contabilización, el seguimiento y la contabilidad del combustible para las operaciones de transporte aéreo, los vehículos y las instalaciones. Las orientaciones disponibles sobre el combustible para instalaciones se limitan a unos pocos detalles contables y no proporcionan criterios ni instrucciones generales. Además, en las instrucciones de cierre del ejercicio debería incluirse la consignación del combustible en las existencias para garantizar una capitalización adecuada. Asimismo, las oficinas en los países deberían adoptar medidas para determinar periódicamente cuáles son las existencias de combustible.

104. El Auditor Externo recomienda que el PMA establezca orientaciones institucionales sobre los procesos contables relacionados con el combustible destinado a las operaciones de transporte aéreo, los vehículos y las instalaciones, en las que se impartan instrucciones para contabilizar y gestionar el combustible de manera coherente.

105. El PMA se mostró en desacuerdo con la recomendación y afirmó que la política contable establecida para el combustible consistía en contabilizarlo como gasto en el momento de su adquisición. Además, señaló que no adquiría ni gestionaba directamente el combustible de aviación, sino que se lo suministraban proveedores de servicios externos.

106. Las observaciones del PMA no se ajustan a las IPSAS, pero, entre tanto, el Programa ha aceptado capitalizar las reservas de combustible. Por consiguiente, el Auditor Externo mantiene la recomendación. Las orientaciones institucionales deberían reflejar el proceso integral relacionado con el combustible, que incluye la adquisición, la contabilidad, el seguimiento y la supervisión.

4. Suministro de energía renovable

107. En su política en materia de medio ambiente, el PMA se compromete, entre otras cosas, a pasar de los combustibles fósiles a fuentes de energía limpia y renovable, como la energía eólica y solar. Según el Programa, una solución de energía solar sin conexión a la red tiene unos costos iniciales más elevados que los grupos electrógenos diésel, pero sus costos de funcionamiento y mantenimiento son inferiores. En cambio, los grupos electrógenos diésel tienen unos costos de funcionamiento elevados, contaminan mucho y emiten gases de escape nocivos para la salud.

108. La producción anual de energía de un módulo se refiere al número de kilovatios-hora (kWh) que se pueden producir por cada kilovatio de pico (kWp). Por ejemplo, según los datos del PMA, los proyectos de energía solar en el Sudán pueden producir una media de 1.700 kWh por kWp.

109. El PMA recoge en el sistema ARCHIBUS los datos relativos al consumo energético de los edificios y locales y las correspondientes emisiones de gases de efecto invernadero. Estas emisiones se calculan aplicando un coeficiente de conversión específico a la fuente energética y al país en cuestión. Las oficinas en los países se encargan de introducir en el módulo los datos de producción de energía solar para la electricidad generada *in situ*.

110. Según los registros de ARCHIBUS, en África y Asia había 52 proyectos de energía solar, con una capacidad instalada total de 1.682 kWp. En el supuesto de que estos proyectos funcionaran en condiciones parecidas a las del Sudán (media de 1.700 kWh por kWp), podrían haber producido 2,85 millones de kWh de energía al año.

111. Los registros de datos en ARCHIBUS no estaban completos, entre otras cosas no mostraban la producción real de energía. A petición del Auditor Externo, la Sede intentó obtener los datos de las oficinas en los países. Se recibieron datos relativos a 16 proyectos, pero no se logró obtener información sobre la producción energética de los 36 proyectos restantes.

112. En 2022, los 16 proyectos habían alcanzado los 476 kWp y producido 386.780 kWh. Si hubieran alcanzado los 1.700 kWh por kWp, podrían haber producido 809.200 kWh. Esto significa que podrían haber duplicado su producción energética.

113. El PMA estaba de acuerdo en que la producción de energía de los paneles solares instalados no estaba claramente documentada. Asimismo, señaló que la descentralización que caracterizaba la ejecución de los proyectos debía racionalizarse e incorporarse a los procedimientos más amplios del sistema de gestión ambiental y armonizarse con el programa de eficiencia energética.

114. El Auditor Externo valora positivamente los esfuerzos del PMA por pasar de los combustibles fósiles al suministro de energía renovable. Sin embargo, observa que el

Programa no dispone de datos precisos y fiables sobre la producción de energía de sus proyectos de energía solar. De los 52 proyectos de este tipo, el PMA no había proporcionado ningún dato sobre la producción de energía en 36 de ellos (69 %). La falta de datos dificulta la medición de los progresos en el logro de las metas ambientales y financieras. El Auditor Externo opina que el PMA debería registrar los datos sobre la producción de energía y someterlos a un seguimiento periódico.

115. El factor más importante para la producción de energía de un sistema de energía solar es la cantidad de radiación solar que llega a los módulos. Por lo tanto, los costos adicionales que suponen los sistemas de energía solar solo se compensarán si los paneles solares se mantienen adecuadamente para producir la energía prevista. Los datos de los 16 proyectos de energía solar muestran que su producción de energía es muy inferior a la capacidad potencial, lo que puede indicar que el mantenimiento de los paneles solares no es adecuado.

116. El Auditor Externo recomienda que el PMA registre los datos sobre la producción de energía de sus sistemas de energía solar y haga un seguimiento periódico de los mismos, y que analice las razones de la baja producción de energía.

117. El PMA se mostró de acuerdo con la recomendación e indicó que llevaría a cabo un inventario mundial de todos los sistemas de energía solar. Señaló asimismo que recopilaría información sobre la producción de energía con periodicidad mensual. Además, tenía previsto implantar un tablero con información sobre la energía en tiempo real.

118. El Auditor Externo recomienda que el PMA analice las razones de la baja producción de energía de sus sistemas de energía solar y vele por que todos los sistemas funcionen y se mantengan adecuadamente.

119. El PMA aceptó la recomendación. Asimismo, indicó que elaboraría un procedimiento operativo estándar para el funcionamiento y el mantenimiento de los sistemas fotovoltaicos.

Fin del informe

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

FMS	sistema de gestión de la flota de vehículos
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA