



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DE FINANZAS

117.º período de sesiones

Roma, 21 – 25 de mayo de 2018

Información actualizada sobre el cierre del Economato y cuestiones conexas

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Sr. Laurent Thomas
Director General Adjunto (Operaciones) y
Oficial encargado del Departamento de Servicios Internos
Tel: +3906 5705 5042

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org



FC170

RESUMEN

- Se presenta al Comité de Finanzas información actualizada sobre el Economato de la FAO, en concreto sobre: (i) el proceso de cierre de las operaciones y de los puntos de venta existentes en los locales de la FAO y el PMA; (ii) el resultado de los exámenes efectuados por la Oficina del Inspector General, con el apoyo de una empresa consultora externa; (iii) la propuesta de un nuevo modelo operativo que se podría considerar para aprobación. En el documento se examina asimismo el camino a seguir con respecto al Fondo de Bienestar del Personal y los fondos disponibles en las reservas del Economato.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita a los miembros del Comité de Finanzas a tomar nota de los datos y la información actualizada que se proporcionan en relación con la gestión del Economato, el proceso de cierre de su entidad "comercial" y las actividades conexas, así como el camino a seguir con respecto a un posible nuevo modelo operativo, el uso de los fondos de reserva del Economato y el apoyo destinado al bienestar del personal.

Propuesta de asesoramiento

- **El Comité acogió con satisfacción el informe y la información proporcionada sobre el Economato y los temas conexas, y alentó a la administración a que prosiguiera la introducción de un nuevo sistema que se atuviera a los principios destacados por la administración sobre el respeto de los valores de las Naciones Unidas, la reducción de la base de clientes, la participación limitada de la Organización en la gestión de la actividad, estableciendo no obstante unas condiciones para asegurar la supervisión por parte de la administración y la plena observancia del acuerdo con el país anfitrión. El Comité tomó nota de las propuestas de utilizar las anteriores reservas del Economato y el apoyo destinado al bienestar del personal.**

Comité de Finanzas - Cierre del Economato y cuestiones conexas

1. Este documento se presenta para proporcionar al Comité de Finanzas información actualizada sobre el examen del modelo operativo del Economato y sobre la financiación del Fondo de Bienestar del Personal, conforme a lo solicitado por el Comité en sus períodos de sesiones 167.º y 169.º.

Antecedentes

2. La Oficina del Inspector General (OIG) publicó, a finales de 2016, el informe titulado “Examen especial del Economato de la FAO – AUD 2616”, tras lo cual se estableció un grupo de trabajo de alto nivel, bajo la dirección directa del Director General Adjunto (Operaciones), con el fin de abordar las cuestiones planteadas y proponer soluciones y opciones para avanzar.

3. En el contexto de este examen, se adoptaron varias decisiones importantes, por ejemplo la de prohibir de la venta de productos del tabaco en los locales de la FAO a finales de mayo de 2017, y la de no renovar el contrato con Sanital, un proveedor externo de servicios para el Economato, a finales de junio de 2017. Además, se hizo evidente que se debían abordar varias preocupaciones serias con respecto a la gestión del Economato. Algunas estaban relacionadas con la conveniencia de que una organización de las Naciones Unidas administrara directamente una sala de ventas libre de impuestos en beneficio de su personal. Otras tenían que ver con constataciones sobre el rendimiento de la gestión y las actividades del Economato que podrían influir negativamente en la Organización, tal como se explica a continuación de forma más pormenorizada. Por otra parte, la sostenibilidad financiera del Economato se convirtió en un problema, ya que se había visto gravemente afectada por la decisión de prohibir los productos del tabaco, lo que a su vez podría crear una obligación financiera para la Organización.

4. Por las razones aducidas, se decidió cerrar la estructura establecida del Economato. El proceso de cierre fue supervisado por un grupo de trabajo, bajo la estrecha supervisión del Director General Adjunto (Operaciones).

Proceso de cierre - información actualizada

Cierre de las operaciones comerciales

5. El Economato cerró los puntos de venta en el PMA y la FAO el 30 de agosto y el 30 de septiembre de 2017, respectivamente, siendo esta última la fecha de finalización oficial de todas sus operaciones comerciales. El proceso de cierre en sí continuó más allá de esa fecha y entrado 2018 para garantizar, entre otras cosas, la eliminación final ordenada de las escasas existencias de artículos no vendidos y la liquidación de los activos existentes. En tanto que entidad, el Economato solo seguirá existiendo con fines contables y hasta que las cuentas y los estados financieros hayan sido examinados por los auditores externos, según las disposiciones estatutarias. Conforme a la práctica establecida, las cuentas y los estados financieros comprobados del Economato se presentarán al Comité de Finanzas.

6. Gracias al estrecho seguimiento y a la gestión más estricta mantenidos a lo largo de 2017, la situación financiera del Economato se mantuvo en cifras positivas hasta el cierre de las operaciones comerciales el 30 de septiembre de 2017. El valor total de las existencias a finales de septiembre de 2017, tras el cierre de la sala de ventas y de las operaciones comerciales, era algo inferior a 8 000 EUR, por debajo de los 1,6 millones de EUR de finales de junio de 2017, cuando venció el acuerdo con el contratista Sanital. El resto de las existencias se donaron a la Fundación Caritas, de conformidad con el memorando de entendimiento firmado en noviembre de 2016 entre la FAO y la Fundación.

7. Este satisfactorio resultado se derivó de una serie de medidas establecidas para asegurar una estrecha supervisión de las actividades del Economato y los pasos conducentes al cierre de las operaciones comerciales, concretamente:

- la decisión de no renovar el acuerdo con Sanital, la empresa contratada para desempeñar una serie de funciones para el Economato (por ejemplo, sala de ventas, logística y caja) y dejar que el contrato venciera a término en junio de 2017;
- el despliegue de personal del Economato de la FAO en el seno de la dependencia para asegurar una cobertura adecuada de todas las funciones clave necesarias y la continuación de las actividades de las salas de ventas a lo largo del período comprendido entre julio y finales de septiembre de 2017;
- el seguimiento riguroso de los niveles de existencias y ventas, realizado semanalmente y luego a diario, y la definición e introducción de medidas correctivas para cualquier problema importante detectado (por ejemplo, descenso del nivel de ventas) entre julio y finales de septiembre de 2017;
- la adopción de una estrategia comercial con horarios de apertura más prolongados, descuentos atractivos para acelerar las ventas y comunicaciones periódicas a todos los clientes durante el período de julio a septiembre;
- el cierre anticipado del punto de venta del PMA, tomando en consideración el nivel relativamente bajo de ventas, a finales de agosto de 2017;
- la introducción de una reducción progresiva de los costos de personal desde principios de septiembre, mediante la reasignación gradual, en la Sede, del personal del Economato de la FAO en concomitancia con la disminución del nivel de actividades y ventas.

8. El mencionado conjunto de medidas garantizó la rápida reducción de las existencias a un nivel mínimo, así como la protección de la situación financiera del Economato y, en última instancia, de la Organización.

9. De conformidad con las disposiciones contractuales y las buenas prácticas, se realizaron inventarios detallados. Estos tuvieron lugar a finales de 2016 y a finales de junio de 2017, fecha de vencimiento del acuerdo con el contratista Sanital. Fue en esas fechas cuando se determinaron la responsabilidad contractual por la pérdida de bienes y la correspondiente responsabilidad financiera, y se atribuyeron las respectivas cantidades al Economato o al contratista. A finales de septiembre de 2017, al cierre de las operaciones comerciales del Economato, se realizó un inventario final.

Proceso de cierre final

10. Tras el cese de las actividades y el cierre final de los inventarios, la responsabilidad de gestionar las restantes operaciones financieras (por ejemplo, facturas pendientes, preparación de los estados financieros) se transfirió a la División de Finanzas a fecha de febrero de 2018, junto con la responsabilidad de liquidar los activos del Economato y gestionar sus fondos Economato.

11. El inventario y la catalogación completos de todos los activos del Economato se confió al Departamento de Servicios Internos, y la liquidación de los activos, manejada a través de ventas a granel, se programó de modo que se concluyera en abril de 2018.

12. El nivel de las reservas del Economato a finales de 2017 era de unos 2 673 000 EUR. Algunos pagos y ajustes que estaban pendientes al cierre, tales como facturas pendientes de Sanital, costos de personal (para ayudar en funciones residuales, como la preparación de los estados financieros del Economato correspondientes a 2017 para que los examinaran los auditores externos) se tratarán en el marco del cierre de las cuentas de 2017. Estos pagos implican algunos cargos que se reflejarán en la cifra final de los fondos de reserva, pero no crean ningún riesgo financiero en vista de nivel actual de las reservas del Economato.

13. Las actividades de cierre se realizaron en estrecha consulta con la OIG, que garantizó la validez de las conclusiones sobre el inventario y confirmó la solidez de las medidas de liquidación introducidas.

Supervisión – Exámenes externos e internos

14. En octubre de 2017, se contrató a una consultora privada que llevara a cabo un examen externo de las operaciones del Economato y examinara la idoneidad de la gestión y las prácticas comerciales de la empresa durante el período 2014-17.

15. Las constataciones corroboraron las principales deficiencias en las operaciones del Economato documentadas por la OIG en los últimos años, en particular en el informe titulado “Examen especial del Economato de la FAO” (AUD 2616).

16. Las deficiencias con respecto a la gestión de las actividades del Economato señaladas en los mencionados informes de supervisión dieron indicaciones importantes sobre el tipo de modelo de gestión al que la Organización debería dar preferencia al estudiar un posible modelo operativo y sistema sucesor para el Economato.

Importantes deficiencias de gestión

17. Tanto el informe de la empresa consultora externa como el examen especial de la OIG apuntan a importantes deficiencias en las operaciones y en la gestión de la empresa en los últimos años:

- **desvío con respecto a la finalidad original:** la administración del Economato orientaba las operaciones principalmente a la consecución de la autosostenibilidad financiera, lo que llevó a un aumento de los artículos de lujo/alto valor ofertados, así como la continuación de la venta de tabaco, en contradicción con los valores de las Naciones Unidas. Esto se desviaba de la finalidad original del Economato (es decir, poner a disposición del personal expatriado productos no fácilmente disponibles en el mercado local) y creaba un riesgo para la reputación de la FAO por lo que se refiere a la ética de efectuar ventas de ese tipo en sus locales;
- **gestión directa y falta de procedimientos operacionales adecuados:** algunas prácticas operacionales básicas no estaban en consonancia con las buenas prácticas comerciales y, en la mayoría de los casos, no estaban respaldadas por procedimientos adecuados;
- **los procedimientos de contratación/compra** mostraban reiteradas deficiencias en relación con la ausencia de análisis de rentabilidad e investigaciones de mercado previos, la formalización de los contratos, la selección de los proveedores, la evaluación de los mismos, su rotación y la concentración;
- **gestión financiera:** se detectaron varias deficiencias en la gestión financiera, entre ellas en los procedimientos de registro contable, registro de datos y gestión del efectivo;
- **procedimientos de gestión de inventarios:** faltaban medidas efectivas para mitigar las pérdidas operacionales y de fin de año (falta de procedimientos internos y herramientas informáticas para gestionar la información sobre pérdidas de inventario/caducidad de mercancías) y esas pérdidas registraron un notable aumento durante el período examinado en tanto disminuía el volumen de ventas;
- **externalización:** no se siguió el procedimiento normal para la adjudicación de contratos, en este caso para el contrato de prestación de servicios logísticos y de inventario al Economato. En lugar de ello, el contrato se adjudicó a la empresa de limpieza contratada por la FAO (Sanital), sin experiencia en esa esfera, mediante una modificación del contrato vigente de servicios de limpieza. Mediante sucesivas modificaciones del contrato inicial no solo se prorrogó la duración del contrato, sino que también se incrementaron las funciones y actividades del contratista, a pesar de que no se había renovado el contrato original de servicios de limpieza.
- **dotación de personal y costos de gestión inadecuados:** el personal que participaba en las actividades del Economato, incluso por parte del contratista, no tenía experiencia previa en ese tipo de actividades, ni se proporcionó capacitación específica. El personal de la FAO para apoyar la actividad, esto es, dieciséis empleados de la FAO, entre ellos hasta cuatro profesionales, además del personal proporcionado por el contratista (unas veinte personas por término medio) y el personal proporcionado por algunos proveedores de productos cosméticos con fines promocionales (dos o tres) superaba en mucho los estándares de la industria para actividades de este tipo (aproximadamente el triple).

18. A resultas de todas las deficiencias de gestión mencionadas, los gastos generales de explotación del Economato ascendían a aproximadamente el 22 % del volumen de ventas y, por lo tanto, el modelo de gestión no era económicamente viable.

19. **Gestión del privilegio de exención del IVA:** se detectaron graves deficiencias en relación con el posible acceso a la exención de impuestos por medio de la venta de mercancías, ordenada por la administración del Economato, a través de la tienda de la FAO, cuya gestión también se externalizó a la empresa Sanital.

20. **Gestión de los controles de seguridad:** se detectaron problemas en la gestión y la cobertura de las cámaras de seguridad.

21. **Base de clientes:** la base de clientes del Economato abarcaba el personal de la FAO y del PMA (miembros y consultores), así como empleados de otras entidades de las Naciones Unidas en Roma y el personal de las misiones diplomáticas. El número de funcionarios reconocidos que tenía acceso al Economato en el momento del cierre era de 5 740. Teniendo en cuenta que, de conformidad con las normas aplicables, también podían acceder al Economato los familiares reconocidos, esto daba lugar a un elevado número (más de 11 000) de clientes potenciales, pero también a un flujo continuo de camiones de suministradores en el complejo de la FAO que planteaba evidentes problemas de seguridad.

Cuestiones éticas y riesgos para la reputación

22. Tanto los exámenes internos como los externos suscitaron algunas cuestiones fundamentales sobre los riesgos que planteaba, para la reputación de una organización de las Naciones Unidas con el mandato de la FAO, la realización de una actividad comercial como la del Economato:

- **Valores de las Naciones Unidas:** se plantearon preocupaciones en cuanto a la idoneidad de que la Organización, una entidad de las Naciones Unidas con objetivos humanitarios y de desarrollo, realizara una actividad comercial de venta de una serie de productos libres de impuestos, entre los cuales los cosméticos, el alcohol, el tabaco y los artículos de lujo representaban el 84 % de las ventas anuales. En consonancia con estas preocupaciones, y de conformidad con las normas promovidas por la Organización Mundial de la Salud, la FAO adoptó en mayo de 2017 la decisión de prohibir la venta de tabaco (el PMA había impuesto la prohibición en su puesto de venta en 2015). Esto implicaba que el Economato perdía una gran parte de sus ingresos. El tabaco representaba el 41 % del margen bruto y subvencionaba la ventas de otros artículos que generaban poco o ningún margen o se vendían con pérdidas. A resultas de la prohibición, el modelo del Economato ya no era sostenible desde el punto de vista comercial y económico.
- **Riesgos para la reputación:** en ambos informes se pusieron de relieve deficiencias en la gestión de la actividad que exponían a la Organización a riesgos de tipo jurídico, financiero y para la reputación. Cabe señalar, además, que el Economato había dejado de cumplir uno de sus objetivos fundacionales, es decir, poner a disposición del personal expatriado productos que no se encuentran fácilmente en el mercado local (según el Acuerdo sobre la Sede de 1951). Con el transcurrir de los años, la gama de artículos ofertados había evolucionado y muchos productos ya no entraban en esta categoría. La difusión de los productos disponibles en el mercado local y a través de Internet (en línea) también significaba que el personal podía comprar fácilmente muchos de los productos de su país de origen por otros medios.

*Nuevo sistema para sustituir al anterior*Nuevo modelo operativo para la actividad del Economato*Principios fundamentales:*

23. Habida cuenta de las consideraciones antes mencionadas, las opciones para un modelo operativo revisado deberían obedecer a los cuatro principios que se exponen a continuación:
- a) Valores de las Naciones Unidas y la FAO: reorientación de la categoría de bienes ofertados para adecuarse mejor a los valores de las Naciones Unidas y el objetivo de poner a disposición bienes internacionales. La gama de productos ofertados se reduciría, con directrices claras sobre los productos adecuados (excluyendo el tabaco), y se centraría en los productos internacionales que no estén fácilmente disponibles en el mercado local. Con ello se respetaría uno de los objetivos iniciales del Economato, que es posibilitar que los miembros del personal expatriados encuentren productos de sus países de origen.
 - b) Revisión de la base de clientes: según la estructura establecida del Economato, hasta ahora tenían acceso al mismo todos los miembros del personal de la FAO y del PMA (servicios generales, profesionales, categorías superiores y familiares que cumplieran los requisitos) y consultores, así como los miembros de las representaciones permanentes, y el personal de organizaciones de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales autorizadas. En el modelo revisado, se propone que solo se beneficien del servicio los miembros del personal de la FAO y el PMA y el personal de las organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales autorizadas.
 - c) Participación limitada de la FAO en las actividades del nuevo modelo operativo o sistema sucesor: la Organización tendría una participación limitada en el funcionamiento de las operaciones que se externalizarían a un contratista. Con ello se garantizaría que la Organización ya no estuviera sujeta a ningún riesgo financiero o jurídico relacionado con la realización de una actividad comercial para la que no tiene la competencia adecuada. Se propone que el nuevo mecanismo se inspire en el actual acuerdo para el suministro de gasolina libre de impuestos a los miembros del personal que reúnan las condiciones exigidas, el cual se externaliza sin costo alguno para la Organización.
 - d) Observancia de las obligaciones de la Organización hacia las autoridades italianas en consonancia con el Acuerdo sobre la Sede. A medida que el Economato se configurara, al menos en parte, como medio de ejercer colectivamente los derechos individuales de los funcionarios de la FAO a adquirir productos libres o exentos de impuestos, la FAO mantendría una función de supervisión sobre el funcionamiento del nuevo sistema del Economato y, en particular, mantendría la responsabilidad general de administrar las cuotas y garantizar que solo se otorgara acceso a las personas que reunieran las condiciones exigidas.

Camino a seguir propuesto

24. Se propone avanzar hacia un mecanismo de catálogo en línea, administrado íntegramente por un proveedor externo de bienes libres de impuestos. Con arreglo a esta opción, los clientes admisibles harían pedidos en línea para los tipos de productos seleccionados. Una propuesta de este tipo abordaría muchas de las preocupaciones planteadas por la administración y en los informes de auditoría, y al mismo tiempo permitiría ejercer un control sobre los derechos otorgados por el Gobierno anfitrión. Simplificaría enormemente el trabajo de la Organización y desplazaría al contratista la responsabilidad financiera de la gestión y el funcionamiento del servicio elegido. Este modelo tendría la clara ventaja de que se minimizarían los riesgos financieros y para la reputación.

Fondo de Bienestar del Personal

25. El Fondo de Bienestar del Personal fue establecido en 1953 por la Conferencia con el objeto de financiar actividades encaminadas a mejorar el bienestar del personal. Conforme a lo dispuesto en el Manual administrativo de la FAO¹, el Fondo de Bienestar del Personal se puede utilizar para contribuir, entre otras cosas, al Fondo de Asistencia del Personal, a servicios sociales generales y a actividades aprobadas de grupos de tipo cultural y recreativo de carácter voluntario, con sujeción a la aprobación del Director General en consulta con los órganos de representación del personal reconocidos.
26. Posteriormente se adoptaron sucesivas resoluciones de la Conferencia sobre la utilización de los ingresos del Economato para financiar el Fondo de Bienestar del Personal². Este se financiaba por completo con ingresos del Economato, por medio de un mecanismo que inicialmente disponía que el 1% del importe de las ventas se transfiriera automáticamente al Fondo de Bienestar del Personal, y que contemplaba además la posibilidad de que se transfirieran ingresos a este último, previa aprobación del Director General. La transferencia automática del 1 % del importe de las ventas fue abolida por la resolución 19/2017 en julio de 2017, en tanto que la posibilidad de transferir ingresos generados por el Economato sigue vigente.
27. El cambio contemplado del modelo operativo del Economato influye en el Fondo de Bienestar del Personal y su modalidad de financiación. Con un nuevo modelo operativo que externalizara la gestión de la actividad de economato no se generaría ningún ingreso internamente, por lo que esa fuente de financiación, a priori, ya no estaría disponible.
28. Podrían considerarse fuentes alternativas de financiación, como aplicar un margen o un porcentaje de la venta de la gasolina libre de impuestos y/o de artículos libres de impuestos que se adquirieran en virtud de un nuevo modelo operativo del Economato. Sin embargo, las proyecciones preliminares tienden a indicar que tanto el porcentaje como el volumen de ventas tendrían que ser bastante cuantiosos para generar un nivel significativo de recursos y un nivel razonable de financiación del Fondo de Bienestar del Personal. Habrá que investigar en mayor medida las opciones viables.
29. De conformidad con el espíritu de las resoluciones de la Conferencia que (i) creó el Fondo de Bienestar del Personal para financiar actividades encaminadas al bienestar del personal y (ii) decidió la utilización de los ingresos del Economato para financiar el Fondo, se propone que los fondos de reserva del Economato (es decir, beneficios no distribuidos y Fondo de Operaciones según los estados financieros del Economato), se sigan destinando a iniciativas de bienestar del personal, entre otras cosas para cubrir un posible pasivo imprevisto debido a actividades relacionadas con el bienestar del personal, pero también para futuras inversiones y gastos relacionados con el establecimiento de un nuevo sistema del Economato.
30. Esto ofrecería además la oportunidad de perfeccionar y actualizar los objetivos de las iniciativas de bienestar y la utilización de los fondos según lo indicado actualmente, así como introducir, en particular, una referencia específica a iniciativas de apoyo al bienestar del personal de las oficinas descentralizadas.
31. Tal como se indicó anteriormente, el nivel de las reservas del Economato a finales de 2017 era de unos 2 673 000 EUR. El saldo de caja sería administrado por la unidad de Tesorería de la División de Finanzas, de conformidad con las directrices aplicadas para las propias inversiones de la FAO a corto plazo, empleando registros contables claramente separados para los fondos de reserva del Economato.

¹ Sección 350 del Manual, Apéndice B.

² 27.^a Conferencia (noviembre de 1993), Resolución 18/93, y 40.^a Conferencia (julio de 2017), Resolución 19/2017.