



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

## COMITÉ DE FINANZAS

**181.º período de sesiones**

**Roma, 3-5 de junio de 2020**

**Informe del Auditor Externo sobre la cartera de bienes inmuebles**

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

**Sr. R. Bellin**  
**Director de la Oficina del Auditor Externo**  
**Programa Mundial de Alimentos**  
**Correo electrónico: [Richard.Bellin@wfp.org](mailto:Richard.Bellin@wfp.org)**

*Solo se imprimirán ejemplares de este documento previa petición, en consonancia con una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse este y otros documentos en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).*

### RESUMEN

- El documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre la cartera de bienes inmuebles” se presenta a la Junta para examen.
- El resumen del “Informe del Auditor Externo sobre la cartera de bienes inmuebles” está incluido en el documento principal que se presenta al Comité para que lo examine.

### ORIENTACIÓN QUE SE PIDE DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas a que examine el documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre la cartera de bienes inmuebles” y formule observaciones para que se sometan al examen de la Junta Ejecutiva del PMA.

### Proyecto de asesoramiento

- **De conformidad con el Artículo XIV del Estatuto del PMA, el Comité de Finanzas de la FAO recomienda a la Junta Ejecutiva del PMA que tome nota del documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre la cartera de bienes inmuebles”.**



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

**Junta Ejecutiva**  
Período de sesiones anual  
Roma, 29 de junio-3 de julio de 2020

---

Distribución: general

Fecha: 18 de mayo de 2020

Original: francés

*\* Publicado nuevamente por razones técnicas el 29 de mayo de 2020*

Tema 6 del programa

WFP/EB.A/2020/6-F/1\*

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 cartera de bienes inmuebles**

### **Proyecto de decisión\***

La Junta toma nota del documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre la cartera de bienes inmuebles” (WFP/EB.A/2020/6-F/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2020/6-F/1/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

---

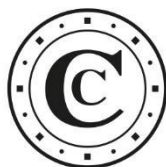
\* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

---

#### **Coordinador del documento:**

Sr. R. Bellin  
Director de la Oficina del Auditor Externo  
Tel.: 066513-2392

---



# AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

## INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA CARTERA DE BIENES INMUEBLES

Ejercicio económico de 2019

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: PAM-2019-4



Programa  
Mundial de  
Alimentos

## ÍNDICE

<b>Proyecto de decisión*</b> .....	<b>1</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>4</b>
<b>I. OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA</b> .....	<b>5</b>
<b>II. LISTA DE RECOMENDACIONES</b> .....	<b>8</b>
<b>III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>10</b>
<b>1. Inventario de los locales</b> .....	<b>10</b>
1.1. Cartera de bienes inmuebles .....	10
1.2. Base de datos.....	11
1.3. Coordinadores.....	11
1.4. Actualizaciones .....	12
1.5. Entradas opcionales.....	13
<b>2. Estrategia inmobiliaria</b> .....	<b>14</b>
2.1. Planificación de la infraestructura y previsión de necesidades .....	14
2.2. Elección entre compra y alquiler .....	18
2.3. Equilibrio entre el nivel local y los niveles superiores en la adopción de decisiones estratégicas.....	19
<b>3. Gestión cotidiana y financiera de los locales</b> .....	<b>21</b>
3.1. Determinación de los costos de gestión de las instalaciones .....	21
3.2. Evolución de los costos de gestión de las instalaciones.....	22
3.3. Marco de apoyo a la gestión de las instalaciones.....	23
3.4. Gestión de las casas de huéspedes.....	24
3.5. Gestión ambiental .....	24
3.6. Contribuciones de los países anfitriones .....	29
<b>4. Proyecto de ampliación y renovación de la Sede</b> .....	<b>31</b>
4.1. Características de la ampliación.....	31
4.2. Otras modalidades de trabajo .....	35
4.3. Elaboración de una visión a largo plazo .....	36
<b>5. Aplicación de la reforma del sistema de las Naciones Unidas sobre los locales comunes</b> .....	<b>37</b>
5.1. Respuesta del PMA a la reforma.....	37
5.2. El PMA y el enfoque interinstitucional para los locales comunes.....	40
<b>IV. AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>42</b>
<b>Anexo 1: Medidas que la Secretaría podría adoptar</b> .....	<b>43</b>
<b>Anexo 2: Distribución geográfica de los locales</b> .....	<b>44</b>
<b>Anexo 3: Método de estimación de los costos de gestión de las instalaciones</b> .....	<b>45</b>
<b>Anexo 4: Tasa de cobertura de los gastos de funcionamiento por los países anfitriones</b> .....	<b>47</b>
<b>Lista de las siglas utilizadas en el presente documento</b> .....	<b>48</b>

## **RESUMEN**

El Programa Mundial de Alimentos utiliza casi 1.400 locales: oficinas, almacenes, casas de huéspedes, etc. Esta cifra ha aumentado en un 43 % desde 2016, a un ritmo comparable al de la evolución de los gastos del Programa. En el presente informe se formulan cinco observaciones principales.

**1. Fiabilidad de los datos disponibles.** La base de datos Archibus contiene inexactitudes sobre el tipo de locales (alquilados o de propiedad), su estado (activo o inactivo) y el monto de las contribuciones de los países anfitriones al funcionamiento de las oficinas en los países. No todos los edificios tratados como donaciones en especie se consignan al valor razonable. No es obligatorio registrar los datos sobre la superficie o la dotación de personal. Los ajustes y otras operaciones que se efectúan en la base de datos solo pueden llevarse a cabo manualmente. Los funcionarios encargados de actualizar la base de datos sobre el terreno no siempre están suficientemente capacitados.

**2. Estrategia inmobiliaria.** El PMA prevé que su plantilla seguirá creciendo, pero no ha cuantificado ese aumento con precisión. La elaboración de varios escenarios de crecimiento permitiría anticipar las decisiones que habrá que adoptar y obtener una mejor visibilidad. La gestión descentralizada del PMA otorga a las oficinas en los países gran libertad de iniciativa y de decisión, lo que en ocasiones conduce a la adopción de decisiones arriesgadas. En el presente informe se propone reforzar la intervención de personal directivo de nivel superior para velar por que las decisiones que generan compromisos a largo plazo no se adopten basándose en una perspectiva a corto plazo. Además, habría que definir con mayor claridad la estrategia relativa a las casas de huéspedes, así como las normas para elegir entre compra y alquiler.

**3. Herramientas para la gestión cotidiana.** El seguimiento de los gastos de funcionamiento no está automatizado y requiere ajustes debido a la fragmentación de las partidas de gastos. Algunas directivas han quedado obsoletas y el Manual de servicios administrativos debería aprobarse pronto. Las emisiones de gases de efecto invernadero de la cartera de bienes inmuebles están disminuyendo, pero la aplicación sobre el terreno de los sistemas de gestión ambiental no ha alcanzado los objetivos establecidos. El análisis de los riesgos ambientales, que debe efectuarse antes de cualquier proyecto de construcción o renovación, no siempre se lleva a cabo. Los acuerdos con los países anfitriones suelen ser antiguos y rara vez se actualizan. La Dirección de Servicios de Gestión (MSD) no hace el seguimiento del historial de sus revisiones ni del cumplimiento del principio de contribución sustancial de los países anfitriones.

**4. Locales de la Sede.** Si el crecimiento del personal de la Sede continuara al ritmo actual, a pesar de la decisión de mayo de 2019 de limitar el número de empleados, en un período de cinco años se crearían 800 nuevos puestos de trabajo. A corto plazo, el PMA debe absolutamente reducir la ocupación del edificio principal para cumplir las normas de seguridad. El nuevo edificio que se está construyendo no será suficiente para dar cabida al crecimiento previsto en caso de que este se confirme, a menos que se dé también nuevo impulso al trabajo flexible y a la transferencia de personal, por ejemplo, a los locales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). A largo plazo es evidente que merece la pena seguir estudiando el proyecto de traslado al antiguo hospital Forlanini.

**5. Objetivo del sistema de las Naciones Unidas de llegar a un 50 % de locales comunes de aquí a 2021.** El PMA comparte menos del 25 % de sus oficinas con otros organismos de las Naciones Unidas, esta proporción se ha mantenido estable. El objetivo de las Naciones Unidas no se alcanzará en la fecha prevista. Aunque el uso compartido de locales no es adecuado para todas las situaciones, el riesgo de resistencia al cambio justifica una acción afirmativa basada en un estudio constante de las oportunidades y en la reiteración del principio de que la coubicación es la regla y la separación es la excepción, especialmente en el caso de las reubicaciones.

## **I. OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA**

1. Tal como se comunicó en las cartas de notificación de fechas 29 de mayo y 18 de octubre de 2019, un equipo de cuatro auditores externos realizó comprobaciones en la Sede del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Roma en dos etapas: del 15 al 19 de julio de 2019 y del 20 al 31 de enero de 2020. Además, todas las auditorías sobre el terreno previstas en las oficinas sobre el terreno<sup>1</sup> durante el ejercicio económico 2019-2020 contribuyeron a la preparación del presente informe, cuya finalidad es examinar la cartera de bienes inmuebles del PMA.
2. Por decisión de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de noviembre de 2015, y en virtud del artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA, la labor de auditoría externa del PMA se encomendó al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia (*Cour des comptes*) para el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022.
3. El mandato del Auditor Externo se especifica en el artículo 14 del Reglamento Financiero del PMA y en el anexo correspondiente, así como en la solicitud de candidaturas para el puesto de Auditor Externo. La solicitud de candidaturas, junto con la oferta de servicios del Tribunal de Cuentas, en particular su oferta técnica detallada aprobada por la Junta, constituyen las atribuciones del mandato.
4. El Auditor Externo es responsable de comprobar los estados financieros del PMA (artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular observaciones, si así lo desea, 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 (artículo 14.4 del Reglamento Financiero).
5. De conformidad con el artículo 3.1 del Reglamento Financiero, el Director Ejecutivo es responsable de la gestión financiera de las actividades del PMA, de la cual rinde cuentas a la Junta.
6. Con el fin de garantizar que, de conformidad con las normas internacionales de auditoría, las obligaciones respectivas de la dirección y del Auditor Externo se entendieran claramente, en su momento se elaboró una carta de encargo junto con la entonces Directora Ejecutiva. Además, antes de cada auditoría el Auditor Externo comunica a la Secretaría el alcance de las comprobaciones que llevará a cabo.
7. El presente informe se inscribe en el plan de trabajo anual que el Auditor Externo presentó a la Junta Ejecutiva del PMA durante su segundo período de sesiones ordinario, celebrado en noviembre de 2019, en el que se describen las actividades de auditoría previstas para el período comprendido entre julio de 2019 y junio de 2020. De conformidad con su mandato, el Auditor Externo debe elaborar cada año un informe de auditoría sobre los estados financieros del PMA (que se presenta a la Junta para aprobación), acompañado de un dictamen sobre las cuentas, dos informes sobre las realizaciones y la regularidad de la gestión del PMA, también denominados “informes de auditoría de los resultados” (que se presentan a la Junta para examen) y cartas sobre asuntos de gestión que se elaboran después de las visitas a oficinas externas (despachos regionales y oficinas en los países). El Auditor Externo también valida el proyecto de informe anual sobre el estado de aplicación de sus recomendaciones anteriores, que la Secretaría presenta a la Junta para examen.
8. La auditoría de la cartera de bienes inmuebles se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre las auditorías de resultados y las auditorías de cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA

---

<sup>1</sup> Los despachos regionales de Bangkok y Dakar y las oficinas del PMA en Filipinas, la República Popular Democrática de Corea, el Senegal, Kenya, Côte d'Ivoire y Malí.

y las atribuciones adicionales que figuran en el anexo de dicho reglamento. Estas normas exigen al Auditor Externo que cumpla las normas deontológicas pertinentes, ejerza su juicio profesional y dé muestras de un pensamiento crítico durante la auditoría.

9. La auditoría tenía como objetivos principales determinar:

- si el inventario de bienes inmuebles utilizado por el PMA era exacto y lo suficientemente detallado;
- si la estrategia inmobiliaria del PMA en lo que se refería a la ocupación y la gestión del espacio se adaptaba a sus intereses;
- si la gestión cotidiana y financiera de los locales era lo más eficaz en función de los costos posible;
- si el proyecto de ampliación de la Sede iba a satisfacer las necesidades del PMA, se atenía al calendario previsto y cumplía las normas aplicables, y
- si el PMA había adoptado todas las medidas necesarias para contribuir eficazmente al objetivo de las Naciones Unidas de disponer de un 50 % de locales comunes para 2021.

10. Cada una de las observaciones y recomendaciones se trató con el personal pertinente, en particular con el personal de la Dirección de Servicios de Gestión (MSD, antigua RMM). La reunión de cierre de la auditoría se celebró el 31 de enero de 2020 en presencia del Director de la MSD. La Secretaría confirmó la validez de la información presentada y en este informe se tienen plenamente en cuenta sus observaciones y respuestas, que se facilitaron por escrito el 24 de marzo de 2020.

11. En las auditorías realizadas de conformidad con las normas internacionales, los resultados y el cumplimiento se examinan basándose en criterios adecuados y se analizan las causas de cualquier discrepancia con respecto a tales criterios. El objetivo es responder a las principales preguntas de la auditoría y recomendar mejoras. El primer paso de la auditoría consiste en delimitar el asunto considerado, es decir, la información o actividad que se ha de evaluar. Este asunto puede adoptar muchas formas y tener características diferentes en función del objetivo de la auditoría. Para ser apropiado, dicho asunto se debe poder definir a fin de evaluarlo de manera coherente en función de los criterios y ser objeto de procedimientos destinados a reunir pruebas de auditoría suficientes y apropiadas en apoyo del dictamen o la conclusión de la auditoría<sup>2</sup>.

12. Para llevar a cabo su examen, el Auditor Externo preparó una clasificación lógica de los objetivos subyacentes perseguidos por el PMA en lo que respecta a su cartera de bienes inmuebles, que incluía objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos: los objetivos inmediatos se traducen en logros fácticos; los objetivos operacionales implican la obtención de resultados que requieren una evaluación más cualitativa, y los objetivos estratégicos se manifiestan por medio de impactos previstos a largo plazo, cuyo análisis tiene más relación con la evaluación. Los logros, resultados y efectos previstos de los que se da cuenta en el marco lógico son los criterios básicos que se usan en la evaluación de las realizaciones de la intervención. El enfoque de la auditoría de la cartera de bienes inmuebles basado en el marco lógico de objetivos puede resumirse como se indica a continuación.

---

<sup>2</sup> ISSAI 100, párrafos 22 y 26.



Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar un inventario exacto de los bienes inmuebles del PMA.</li> <li>• Elaborar una estrategia inmobiliaria.</li> <li>• Garantizar la seguridad de los edificios y del personal que trabaja en ellos.</li> <li>• Concluir acuerdos con los países anfitriones y velar por su aplicación, en particular en lo que respecta a la puesta a disposición de locales para la reforma del sistema de las Naciones Unidas.</li> <li>• Aprovechar los proyectos piloto realizados en las oficinas en los países para poner a prueba modelos operativos y disposiciones para los locales comunes.</li> <li>• Definir los servicios que el PMA puede ofrecer a los otros organismos de las Naciones Unidas en el marco de la reforma y aquellos de los que podría beneficiarse.</li> <li>• Asegurar que el PMA, y en particular las oficinas en los países dispongan de recursos suficientes para llevar a cabo la reforma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptar la cartera de bienes inmuebles del PMA a los objetivos que se persiguen en cada país.</li> <li>• Aumentar la eficiencia y la innovación en relación con la gestión de las instalaciones.</li> <li>• Limitar el impacto ambiental de la cartera de bienes inmuebles del PMA.</li> <li>• Hacer frente al aumento de las situaciones de emergencia y apoyar las operaciones sobre el terreno.</li> <li>• Racionalizar y organizar lo mejor posible el apoyo prestado sobre el terreno.</li> <li>• Lograr economías en la gestión de la cartera de bienes inmuebles y los servicios conexos que luego puedan reinvertirse en los programas sobre el terreno.</li> <li>• Compartir al menos el 50 % de los locales para 2021.</li> <li>• Disponer de una estrategia relativa a las disposiciones operativas comunes para 2021.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempeñar la función de líder del módulo de acción agrupada de logística. Tomar la iniciativa en la reforma del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a los locales comunes.</li> <li>• Mejorar la coordinación, la transparencia y la eficacia de las actividades de desarrollo sobre el terreno.</li> <li>• Permitir a los países alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).</li> <li>• Intensificar la colaboración en los planos regional y subregional.</li> <li>• Fortalecer la colaboración entre los distintos organismos y las iniciativas mundiales.</li> </ul>
<b>Logros</b>	<b>Resultados</b>	<b>Efectos previstos</b>

## II. LISTA DE RECOMENDACIONES

13. Las recomendaciones se clasifican por orden de prioridad:

- **Prioridad 1:** cuestión fundamental, que requiere la atención inmediata de la dirección.
- **Prioridad 2:** cuestión de control menos urgente que la dirección debe abordar.
- **Prioridad 3:** cuestión respecto de la cual los controles podrían mejorarse y que se señala a la atención de la dirección.

14. En el anexo 1 del presente informe figura también una **lista de medidas** que se proponen a la Secretaría y no requieren del seguimiento de la Junta Ejecutiva.

Esfera	Prioridad	Recomendaciones definitivas
Inventario	2	1. El Auditor Externo recomienda reforzar las herramientas de gestión de la base de datos de bienes inmuebles mediante la actualización del Manual de utilización de Archibus, el programa de gestión inmobiliaria, la elaboración de un glosario detallado y la creación de un espacio de trabajo compartido.
Inventario	1	2. El Auditor Externo recomienda examinar la exactitud de toda la información incluida en la base de datos de bienes inmuebles y reforzar los controles internos en este ámbito.
Estrategia	1	3. El Auditor Externo recomienda elaborar una estrategia para adaptar la capacidad de los locales de la Sede con arreglo a varios escenarios de crecimiento del personal, que incluyan una cuantificación de los costos.
Estrategia	3	4. El Auditor Externo recomienda que, bajo la supervisión de la Dirección de Servicios de Gestión, las oficinas en los países lleven a cabo análisis a largo plazo de las ventajas y desventajas de las diversas opciones de alquiler, compra o construcción para sus locales.
Estrategia	1	5. El Auditor Externo recomienda que las decisiones estratégicas relativas a los bienes inmuebles (arrendamiento, reubicación, renovación, compra, construcción) que pueden llegar a tener efectos a largo plazo, incluso por debajo del umbral aplicable a la delegación de facultades, se comuniquen sistemáticamente al despacho regional y se sometan a la validación oficial de la Sede.
Gestión cotidiana	2	6. El Auditor Externo recomienda llevar a cabo un examen anual de la evolución general de los costos de gestión de las instalaciones a fin de reforzar la supervisión de esta actividad.
Gestión cotidiana	2	7. El Auditor Externo recomienda aprobar lo antes posible la versión revisada y completa del Manual de servicios administrativos, que incluye un módulo sobre gestión de instalaciones.

Esfera	Prioridad	Recomendaciones definitivas
Gestión cotidiana	2	8. El Auditor Externo recomienda: a) incluir un componente ambiental desde el inicio de cada proyecto inmobiliario; b) acelerar la aplicación de los sistemas de gestión ambiental en las oficinas en los países, y c) efectuar el análisis y la clasificación de los riesgos ambientales recomendados en la política en materia de medio ambiente, en particular en caso de renovación y construcción.
Gestión cotidiana	2	9. El Auditor Externo recomienda actualizar sin demora las evaluaciones de las contribuciones en especie para que las mismas reflejen su valor de mercado (Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público 23, relativa a las contribuciones en especie).
Adaptación de la Sede	1	10. El Auditor Externo recomienda, dada la falta de espacio disponible en la Sede, seguir la evolución de los espacios disponibles en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
Adaptación de la Sede	1	11. El Auditor Externo recomienda cumplir las normas de protección contra incendios haciendo lo posible por reducir el número de estaciones de trabajo en el edificio principal.
Adaptación de la Sede	3	12. El Auditor Externo recomienda realizar en 2020 una nueva encuesta sobre el nivel de satisfacción de los usuarios del espacio de trabajo flexible 3G y evaluar su productividad.
Adaptación de la Sede	2	13. El Auditor Externo recomienda establecer un objetivo de teletrabajo que tenga en cuenta las limitaciones organizativas de cada servicio para contribuir a reducir la excesiva ocupación del edificio principal de la Sede.
Adaptación de la Sede	1	14. El Auditor Externo recomienda mantener a la Junta Ejecutiva informada de los progresos realizados en el proyecto de acuerdo entre el Gobierno de Italia, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el PMA para iniciar los estudios de viabilidad de una nueva ubicación de la Sede.
Locales comunes	1	15. El Auditor Externo recomienda que la Sede recuerde a las oficinas en los países que debe darse prioridad al uso compartido del espacio de oficina con otros organismos (ubicación) y que reafirme el principio de que toda excepción debe estar debidamente justificada por la oficina interesada y ser aprobada por la Sede, de conformidad con los tres criterios convenidos (seguridad, contexto operacional y viabilidad financiera).

### III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

#### 1. Inventario de los locales

##### 1.1. Cartera de bienes inmuebles

15. Por cartera de bienes inmuebles se entiende todos los edificios y terrenos utilizados por el PMA, independientemente de su uso. En 2019, la cartera de bienes inmuebles del PMA, según se detalla en su base de datos Archibus, estaba compuesta por 1.393 inmuebles comprados, arrendados u ocupados. La cartera ha aumentado casi un 50 % en los últimos cuatro años (43 % entre 2016 y 2019).

**Cuadro 1: Evolución del número de edificios activos<sup>3</sup> y parcelas de tierra del PMA entre 2016 y 2019 (al 31 de diciembre de 2019)**

Tipo de oficina	2016	2017	2018	2019	Evolución 2016-2019
Oficinas en los países	105	112	124	126	20 %
Casas de huéspedes/residencias	51	60	70	93	82 %
Parcelas de tierra	183	193	198	201	10 %
Oficinas del PMA (anteriormente denominadas "oficinas de enlace")	13	14	14	14	8 %
Otros (especificados en las notas de Archibus)	28	33	41	62	121 %
Otras oficinas (oficinas sobre el terreno)	32	59	116	123	284 %
Despachos regionales	8	9	13	13	63 %
Suboficinas (incluidas las oficinas de zona)	245	274	323	353	44 %
Almacenes	296	320	383	398	34 %
Talleres y garajes	11	10	9	10	-9 %
<b>Total</b>	<b>972</b>	<b>1 084</b>	<b>1 291</b>	<b>1 393</b>	<b>43 %</b>

Fuente: Auditor Externo, sobre la base de la información extraída de Archibus.

16. En 2019, el 49 % de la cartera estaba compuesto por inmuebles alquilados por el PMA (688), el 28 %, por inmuebles proporcionados por los Gobiernos anfitriones (386) y el 23 %, por inmuebles de propiedad del PMA (319). Los almacenes y las suboficinas representaban la mayoría de los edificios, con 398 inmuebles (el 29 % del total) y 353 inmuebles (el 25 % del total), respectivamente, en 2019.

17. Según Archibus, la superficie media por empleado<sup>4</sup> es de 19,9 metros cuadrados, pero varía de 13,6 metros cuadrados en los despachos regionales (excluida la Sede) a 20,4 metros cuadrados en las oficinas en los países, 20,7 metros cuadrados en las suboficinas, 20,9 metros cuadrados en la Sede<sup>5</sup> y 23,2 metros cuadrados en las oficinas de enlace. La

<sup>3</sup> Se tuvieron en cuenta solo los edificios en uso al final de año. En este cuadro no se incluyen los edificios inactivos que corresponden a los locales que estuvieron abiertos solo durante una parte del año en cuestión.

<sup>4</sup> Cifras de 2018.

<sup>5</sup> En 2019, la proporción fue de 20,3 metros cuadrados por estación de trabajo en la Sede (en los cuatro edificios: 37.437 metros cuadrados divididos entre 1.845 estaciones de trabajo). Si el numerador se limita a la superficie total de las oficinas, la proporción disminuye a 13,9 metros cuadrados (25.635 metros cuadrados/1.845 estaciones de trabajo).

directriz sobre la superficie media por empleado en el sistema de las Naciones Unidas es de 15 metros cuadrados, aproximadamente<sup>6</sup>.

## 1.2. Base de datos

18. Archibus es el programa informático de gestión, basado en una plataforma de Internet, con el que se recoge la información relacionada con los edificios del PMA. Esta información incluye:

- la ubicación geográfica de los edificios;
- el tipo de gestión (donación en especie, alquiler, propiedad del PMA);
- el estado de los edificios (actual o inactivo);
- la superficie de los edificios. Sin embargo, esta información no es obligatoria y, por tanto, no se introduce sistemáticamente en Archibus;
- los locales compartidos con otros organismos de las Naciones Unidas, y
- los detalles de los contratos, en particular los costos e ingresos.

19. Archibus se utiliza tanto para registrar los datos relativos a la cartera de bienes inmuebles como para reunir la información necesaria a fin de elaborar los estados financieros anuales y garantizar el cumplimiento de las normas de contabilidad aplicables<sup>7</sup>:

- la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) 13, que exige que en los estados financieros se incluyan los compromisos a corto, medio y largo plazo relacionados con los arrendamientos de inmuebles<sup>8</sup>, y
- la IPSAS 23, sobre los ingresos derivados de las transacciones sin contraprestación, en particular las donaciones en especie de bienes inmuebles<sup>9</sup>.

## 1.3. Coordinadores

20. En cada oficina (oficina en el país, oficina del PMA, despacho regional), un miembro del personal asume la función de coordinador de la gestión de las instalaciones, por lo que hay más de 300 coordinadores en total.

21. Entre las tareas asignadas a los coordinadores figuran el seguimiento y la actualización en Archibus de la información sobre los terrenos y locales utilizados por las oficinas. Esta actualización es obligatoria por lo que se refiere a la información mencionada en el párrafo 18 *supra*, con excepción de la superficie del inmueble.

22. Los procesos de capacitación e información de los coordinadores pueden mejorarse. El manual del usuario de Archibus<sup>10</sup>, escrito en 2012, no se facilita sistemáticamente a los nuevos coordinadores. Además, hace más de un año dejó de estar disponible un espacio de trabajo en línea, en el que se podía acceder a determinados documentos (como la guía del usuario y los documentos de procedimiento) y a las preguntas más frecuentes.

---

<sup>6</sup> La Sede del PMA está examinando sus propias normas en materia de espacio de oficina. En 2016, el Equipo de tareas sobre locales comunes, un grupo interinstitucional de cuatro organismos de las Naciones Unidas (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], el Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA], el PMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]) encargado de apoyar el establecimiento de casas y locales comunes de las Naciones Unidas en todo el mundo, aprobó la utilización de las normas de espacio derivadas de la renovación del edificio de la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York. Esas normas se recomiendan actualmente en todo el mundo para el sistema de las Naciones Unidas.

<sup>7</sup> La información necesaria para la nota 2.7 de los estados financieros de 2019 relativa al "inmovilizado material" se recoge en el Sistema de gestión centralizada de equipos (GEMS).

<sup>8</sup> Nota 8.1.1 de los estados financieros de 2019.

<sup>9</sup> Nota 3.2 de los estados financieros de 2019.

<sup>10</sup> Manual de gestión inmobiliaria (*Archibus. Lease Management Manual* – v1.08 – 2012-08-22).

23. Las auditorías sobre el terreno han puesto de manifiesto varios casos<sup>11</sup> en los que los coordinadores no dominaban completamente algunas normas relativas al registro de la información en Archibus porque no entendían el significado de los términos utilizados en la herramienta. Por ejemplo, en la Oficina del PMA en Kenya, no se comprendía plenamente la distinción entre locales activos<sup>12</sup> e inactivos, o si ciertos edificios debían agruparse o separarse<sup>13</sup> al registrarlos.

24. A estas dificultades para comprender las entradas de la base de datos se añade la complejidad de los datos brutos obtenidos de Archibus. Hay que hacer ajustes para disponer de una imagen precisa de la cartera de bienes inmuebles. Se observaron algunas duplicaciones en algunos de los archivos presentados a los auditores<sup>14</sup>.

25. En vista de la relativa complejidad de Archibus y las numerosas posibilidades de entrada de datos, hay que **reforzar las herramientas** que se ofrecen a los coordinadores. Parece necesario actualizar la guía del usuario, que se elaboró inicialmente cuando el PMA comenzó a utilizar Archibus, facilitar un glosario detallado de los términos utilizados en esta base de datos y crear un espacio de trabajo compartido. La MSD tiene previsto actualizar el manual de Archibus.

**Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda reforzar las herramientas de gestión de la base de datos de bienes inmuebles mediante la actualización del Manual de utilización de Archibus, el programa de gestión inmobiliaria, la elaboración de un glosario detallado y la creación de un espacio de trabajo compartido.**

#### 1.4. Actualizaciones

26. Cada trimestre, la Subdirección de Gestión de Locales e Instalaciones (MSDI, antigua RMMI) envía un correo electrónico para recordar a los coordinadores que actualicen la base de datos de Archibus. Las verificaciones efectuadas por los coordinadores no son objeto de informes trimestrales. Al final de cada año, la Sede se pone en contacto con los despachos regionales y las oficinas en los países, por conducto del coordinador, para obtener los datos de fin de año de conformidad con las IPSAS, que son necesarios para elaborar los estados financieros. La MSDI y la Dirección de Finanzas (FIN, antigua RMF) verifican los datos de fin de año. En particular, en estas verificaciones se comprueba la coherencia con los años anteriores.

27. Las auditorías sobre el terreno pusieron de manifiesto que los datos relativos a la cartera de bienes inmuebles no se habían actualizado o eran inexactos, lo que revela deficiencias en los procedimientos de control interno:

- En el caso de 99 inmuebles, las contribuciones en especie se seguían valorando a tanto alzado en 1 dólar EE.UU. o no se les asignaba ningún valor, pese a que las normas de contabilidad aplicables recomiendan que se consignen al valor

---

<sup>11</sup> La Oficina del PMA en Kenya y el Despacho Regional de Dakar (un edificio clasificado como “no compartido”, pese a que se trata de un edificio compartido).

<sup>12</sup> Cuando un inmueble ya no se utiliza pero sigue disponible o se halla en proceso de traslado, los equipos sobre el terreno lo consideran “inactivo”, pese a que la definición de edificios inactivos de la Sede se limita a los que han dejado de utilizarse (y se mantienen a efectos de trazabilidad).

<sup>13</sup> Una entrada de Archibus debe corresponder a un solo edificio permanente o a varios edificios temporales. Sin embargo, la base de datos sobre Kenya, por ejemplo, incluía varios complejos registrados bajo un solo edificio (la suboficina de Dadaab KEN-DAD-B007 se registró bajo KECO 33, la casa de huéspedes de Dadaab KEN-DAD-B008 se registró bajo KECO 34 y la suboficina y la casa de huéspedes de Kakuma KEN-KAK-B001 se registraron bajo KECO 18, la oficina en Kenya KEN-NAI-B005, que consta de varios edificios, se registró bajo KECO 15, etc.).

<sup>14</sup> En una pequeña proporción de casos, algunos edificios se registraron en categorías diferentes en el curso de un mismo año (por ejemplo, como donación en especie y como alquiler), lo que produjo duplicados al extraer los datos relativos a un año determinado.

razonable<sup>15</sup>. El PMA tiene previsto recurrir a un tasador seleccionado conjuntamente con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en 2020 y llevar a cabo una valoración cada cinco años.

- Archibus permite a los usuarios (coordinadores) recibir alertas que les recuerdan las fechas de renovación de los contratos de arrendamiento. Sin embargo, estas alertas suelen llegar demasiado tarde (90, 60 y 30 días antes de que termine el contrato de arrendamiento) para poder prever adecuadamente el cambio o la renovación del contrato. La MSD está desarrollando una nueva funcionalidad que permite enviar recordatorios 10 meses antes de que termine el contrato de arrendamiento.
- En dos de las ocho oficinas en los países o despachos regionales visitados en 2019, la información sobre las contribuciones financieras acordadas por los países anfitriones era inexacta. El Despacho Regional de Bangkok ha recibido 118.800 dólares al año desde 2015 en lugar de los otros montos indicados en Archibus<sup>16</sup>, y la Oficina del PMA en Côte d'Ivoire recibe una contribución financiera del Gobierno como reembolso del alquiler (115.224 dólares al año; el último pago se efectuó en marzo de 2019), pero en Archibus no se consigna ningún ingreso en concepto de subsidio para este país.
- En la mitad de las ocho oficinas, aunque se trata de campos opcionales que no aparecen en los estados financieros, los datos incluidos en Archibus eran inexactos en cuanto a la superficie declarada (oficinas en Malí, la República Popular Democrática de Corea y Kenya<sup>17</sup>) o la dotación de personal (Despacho Regional de Dakar).
- En varios casos, los estados de los edificios introducidos en la base de datos eran incorrectos: edificios clasificados como “no compartidos” cuando se encontraban en un edificio compartido (Despacho Regional de Dakar); edificios considerados activos cuando ya no se utilizaban (Kenya), y edificios registrados como de propiedad del PMA que luego se reclasificaron como arrendados.

28. Es preciso reforzar el **control interno** para garantizar en la medida de lo posible que los datos introducidos en la herramienta sean correctos, mediante una mayor participación del personal directivo superior en la verificación de los datos como primera línea de defensa y, como segunda línea de defensa, del coordinador encargado de la gestión de las instalaciones del despacho regional interesado.

**Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda examinar la exactitud de toda la información incluida en la base de datos de bienes inmuebles y reforzar los controles internos en este ámbito.**

### 1.5. Entradas opcionales

29. Para no bloquear las entradas en los casos en que el coordinador no dispone de la información correspondiente, y garantizar así que se introduzca debidamente la información necesaria para elaborar los estados financieros, hay algunos datos que no son obligatorios en Archibus. Entre los campos opcionales figuran la superficie de los edificios y el número de empleados en los locales. Por tanto, los datos introducidos sobre la superficie y la dotación de personal son incompletos.

<sup>15</sup> IPSAS 23, párr. 97.

<sup>16</sup> Véase el cuadro 5: 99.778 dólares (2016), 108.271 dólares (2017), 108,271 dólares (2018), 117,581 dólares (2019).

<sup>17</sup> La diferencia total entre la lista proporcionada por la oficina en Kenya y la lista de Archibus, excluidos los almacenes, ascendió a 11.840 metros cuadrados.

30. De todos los locales del PMA, se facilitaron datos sobre el 85 % de la superficie en 2018, cifra inferior a la de los años anteriores (88 % y 90 %, respectivamente, para 2017 y 2016).

31. En 2018 se suministraron los datos relativos a la superficie de 322 de los 384 almacenes activos, lo que equivale al 84 % de los casos. Esos 322 almacenes representan una superficie total de 1,2 millones de metros cuadrados, es decir, un promedio de 3.727 metros cuadrados por almacén. Cabe formular dos observaciones con respecto a estos datos:

- los datos están en metros cuadrados y no en metros cúbicos, lo que no da una indicación del tamaño exacto de los almacenes ni de su capacidad de almacenamiento;
- no es fácil hacer coincidir los datos relativos a las cantidades almacenadas, de la aplicación del Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS), con los datos de Archibus, ya que los identificadores de los almacenes son diferentes.

32. Además, en 2018 solo se indicó en la base de datos el número de empleados del 41 % de los edificios del PMA (no sobre el terreno), cifra que ha aumentado ligeramente desde 2016.

33. Si bien estos datos son opcionales, se trata de una esfera en la que el PMA tiene un **potencial para reunir información** sin explotar, que convendría aprovechar a fin de facilitar una gestión más precisa de su cartera de bienes inmuebles.

Medida que la Secretaría podría adoptar – Información disponible: Establecer un objetivo cuantitativo que debe alcanzarse en cuanto a la información que debe registrarse sobre la superficie, el volumen y el número de empleados por edificio con el fin de hacer de Archibus una herramienta de gestión del espacio más precisa y ambiciosa.

## **2. Estrategia inmobiliaria**

34. A fin de examinar la calidad de la estrategia inmobiliaria y su adaptación a las necesidades del PMA, la auditoría se centró en tres esferas principales: la planificación de la infraestructura y la previsión de las necesidades; la elección entre compra y alquiler, y el equilibrio entre el nivel local y los niveles superiores al adoptar decisiones estratégicas.

### **2.1. Planificación de la infraestructura y previsión de necesidades**

35. Los cambios en la esfera de los bienes inmuebles son lentos porque su aplicación es muy laboriosa, especialmente en los casos en que el PMA posee los locales en lugar de alquilarlos. La lentitud de estas adaptaciones exige un esfuerzo para prever las necesidades, especialmente debido al importante aumento del número de empleados y del volumen de actividad, así como a la diversificación geográfica de las operaciones.

36. En efecto, el número de empleados del PMA ha aumentado en más de una cuarta parte (28,4 %) en cinco años. Este incremento en la contratación es aún más marcado en la Sede.



**Cuadro 2: Evolución en el número de empleados del PMA**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variación (%)
Sede	1 503	1 608	1 686	1 758	1 865	2 024	34,7
Total	14 634	15 233	15 625	16.226	17 043	18 784	28,4

Fuente: Auditor Externo, sobre la base de los datos al 31 de diciembre de 2019 facilitados por la Dirección de Recursos Humanos (HRM).

**2.1.1. Sede**

37. En cinco años (2014-2019), el número de empleados en la Sede registró un aumento de casi un 35 %, de 1.503 a 2.024<sup>18</sup>, lo que supone una tasa de crecimiento del 7 % anual, aproximadamente. Este aumento se ha acelerado en los dos últimos años, con un incremento del 15 %. Si se mantiene la tasa del 7 % anual, lo que es probable pero no seguro dado que la financiación del PMA depende de contribuciones voluntarias, a finales de 2024 habrá aproximadamente 2.840 miembros del personal en la Sede<sup>19</sup>, lo que supondría la creación de más de 800 nuevos puestos de trabajo en cinco años.

38. A pesar de la decisión del Director Ejecutivo, de mayo de 2019<sup>20</sup>, de limitar el número de miembros del personal que trabajan en Roma al nivel alcanzado en ese momento, la plantilla ha seguido creciendo desde entonces. En el momento en que se llevó a cabo la auditoría era demasiado pronto para formarse una opinión sobre la eficacia de esa decisión.

39. Las incertidumbres inevitables a las que se enfrenta un organismo que trabaja principalmente en situaciones de emergencia humanitaria y se financia exclusivamente con contribuciones voluntarias representan una dificultad para el PMA a la hora de hacer proyecciones sobre la dotación de personal a medio o largo plazo. El Programa prevé, aunque no con certeza, que su crecimiento general y el de sus operaciones sobre el terreno continuarán, pero no ha cuantificado ese aumento con precisión, lo que complica la tarea de estimar las necesidades de personal de apoyo.

40. A fin de hacer frente al crecimiento de la plantilla, en febrero de 2018 el PMA inició un proceso que incluye la creación de estaciones de trabajo no asignadas, el fomento del teletrabajo y la remodelación de un nuevo edificio (denominado edificio “Samsung”), cuya entrega está prevista para 2021 (véase la parte 4).

41. Dos años más tarde, en el momento de la auditoría, este proceso ya no es suficiente. De hecho, a menos que se introduzcan otros cambios en la forma en que se asignan las estaciones de trabajo, los actuales edificios de la Sede no tendrán suficiente capacidad para hacer frente al aumento del número de empleados.

42. A finales de 2019, había 2.024 empleados registrados en la Sede frente a 1.845 estaciones de trabajo<sup>21</sup> (incluidos los locales adicionales), lo que significa que 179 empleados trabajan en estaciones de trabajo compartidas, 30 de las cuales se encuentran en la planta 3G del edificio principal, a raíz de una reorganización de las modalidades de trabajo (véase la parte 4).

<sup>18</sup> Fuente: Datos de la HRM al 31 de diciembre de 2019.

<sup>19</sup> 2024 x 1,07<sup>5</sup>.

<sup>20</sup> Véase el mensaje de correo electrónico del Subdirector Ejecutivo y Jefe de Finanzas al cargo del Departamento de Gestión de Recursos de fecha 31 de mayo de 2019. Según los datos facilitados por la HRM, al 31 de mayo de 2019 había 1.953 empleados y al 31 de diciembre de 2019, 2.024 empleados.

<sup>21</sup> El edificio principal cuenta actualmente con 1.490 estaciones de trabajo y los locales adicionales ofrecen una capacidad suplementaria de 355 estaciones de trabajo (157 en el edificio Nokia, 176 en el edificio Le Torri, 22 en el edificio de la FAO).

43. Teniendo en cuenta que la capacidad teórica máxima del edificio principal es de 1.375 estaciones de trabajo y que actualmente cuenta con 1.490 estaciones de trabajo, hay una sobreocupación de 115 estaciones de trabajo.

44. Con la adición del edificio Samsung, cuya configuración está adaptada al trabajo flexible y ofrecerá 370 estaciones de trabajo para 420 miembros del personal, la capacidad teórica de los edificios de la Sede será de 2.100 estaciones de trabajo, incluyendo los edificios adicionales y las modalidades laborales flexibles<sup>22</sup>, lo que ofrece una capacidad de 2.180 empleados<sup>23</sup>. Si la plantilla sigue creciendo un 7 %, la nueva capacidad ya se habrá absorbido casi por completo para finales de 2020, cuando se calcula que habrá 2.166 empleados.

45. Las enseñanzas extraídas de la experiencia con los lugares de trabajo flexibles y el teletrabajo<sup>24</sup>, así como el aumento del personal de la Sede, deben tenerse en cuenta para determinar el enfoque más adecuado. El PMA tiene que adoptar una **estrategia a largo plazo** que prevea una serie de medidas combinadas (aumento de la flexibilidad laboral, reubicaciones, nuevas construcciones, traslado a nuevos locales) **según diversos escenarios de crecimiento del número de empleados**. No obstante, cabe señalar que el Programa depende también de las decisiones del Gobierno de Italia, que es el encargado de proporcionar al PMA locales adecuados en este país.

**Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda elaborar una estrategia para adaptar la capacidad de los locales de la Sede con arreglo a varios escenarios de crecimiento del personal, que incluyan una cuantificación de los costos.**

#### 2.1.2. Oficinas en los países

46. La dificultad de prever correctamente las necesidades, dada la gran sensibilidad de las actividades del PMA a las circunstancias y la financiación, también puede observarse sobre el terreno. La muestra de oficinas objeto de auditoría en 2019 demostró que la duración y la ubicación eran más variables en el caso de las suboficinas. Sin embargo, esto no justifica que las oficinas sobre el terreno y, en primer lugar, las oficinas en los países situadas en las capitales, estén exentas de planificar sus estrategias inmobiliarias y de evaluar sus necesidades teniendo en cuenta que el PMA está presente en 78 países desde hace más de 20 años.

47. Las observaciones efectuadas sobre el terreno, como en la oficina en el Senegal, indican que las oficinas necesitan más orientación o incluso supervisión cuando se trata de evaluar sus necesidades. Esta observación sirvió de base para una recomendación que figura en una sección posterior del presente informe (véase la recomendación 5).

---

<sup>22</sup> También se supone que para finales de 2020 el edificio principal se habrá ajustado a la norma (1.375 estaciones de trabajo).

<sup>23</sup>  $2.100 + 30 (3G) + 50 (Samsung)$ . Esta cifra se eleva a 2.329 empleados si se incluyen los 149 empleados que actualmente comparten oficina en un espacio que no se ha establecido específicamente para el uso compartido de estaciones de trabajo.

<sup>24</sup> Véase el apartado 4.2.

### **Oficina del PMA en el Senegal – Falta de previsión en la estrategia inmobiliaria**

La oficina en el Senegal se trasladó a un nuevo edificio principal en 2009 debido al incremento de su plantilla y a la configuración del antiguo edificio, que no permitía tener oficinas de planta abierta. Poco después de instalarse en el distrito de Almadies, en Dakar, pero ya con poco espacio, entre noviembre de 2010 y abril de 2011, la oficina construyó un anexo, corriendo con los gastos, sin considerar la posibilidad de pedir una contribución financiera al Gobierno del Senegal, según lo previsto en el artículo 4.7 del Reglamento Financiero del PMA, ni tampoco la posibilidad de trasladarse a nuevos locales. La decisión de construir una estructura permanente en lugar de recurrir a un edificio prefabricado, en un terreno que no era de propiedad de la oficina en el país, sin informar a la Sede, y luego de construir una planta adicional para albergar un comedor, no tuvo suficientemente en cuenta el carácter coyuntural de la crisis resultante de la sequía en el Sahel ni los conflictos armados en Casamance. Desde 2014, la oficina en el país ha ido reduciendo su personal hasta el punto de que ya no utiliza la parte inferior del anexo y ahora acoge en su edificio principal a un equipo del despacho regional. Además, el comedor no funciona desde noviembre de 2018 y su espacio se utiliza solo en raras ocasiones para reuniones.

En 2017, el PMA reorganizó su red de suboficinas con el cierre de las suboficinas en Kaolack (abierta en 2013), Ziguinchor (abierta en 2008) y Tambacounda (abierta en 2013) y la apertura de la suboficina en Kolda para cubrir la parte meridional del país. Aunque el Gobierno debería haber proporcionado al PMA un edificio y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se estaba trasladando al mismo tiempo de Ziguinchor a Kolda, el PMA optó por arrendar otro edificio, a sus expensas, sin compartirlo. En lo que respecta a la suboficina en Kaolack, la importante labor realizada por el PMA para que el edificio fuera funcional (a un costo de 126.998 dólares) y su ubicación estratégica hicieron que la oficina en el país considerara cuidadosamente lo que debería hacer con esos locales. Por consiguiente, el PMA siguió pagando los gastos de funcionamiento de esta suboficina entre su reubicación en septiembre de 2017 y la ocupación de los locales por la Dependencia encargada de la coordinación en emergencias nutricionales en abril de 2019. El PMA conserva estos locales porque en el futuro tiene intención de abrir una oficina de representación en Kaolack si dispone de los recursos financieros necesarios.

Esta situación pone de manifiesto lo difícil que es para el PMA adoptar un enfoque inmobiliario a largo plazo, ya que sus suboficinas dependen de cómo evoluciona la situación sobre el terreno.

#### **2.1.3. Utilización de las casas de huéspedes**

48. La estrategia relativa al alojamiento proporcionado por el PMA a sus empleados y, por consiguiente, las viviendas para los residentes y el personal en misión, también ilustra la necesidad de planificación.

49. Por ejemplo, en Sudán del Sur (donde hay 1.200 miembros del personal del PMA y más de 300 organizaciones humanitarias), la oficina en el país está clasificada como “no apta para familias” y en la capital, Juba, rige el toque de queda. El PMA dispone de un vasto complejo en las afueras de la ciudad, donde es el único ocupante. Se ofrece alojamiento (406 camas en junio de 2019) dentro del complejo solo a los miembros del personal internacional de categoría profesional, pero no a los consultores (incluso internacionales), que tienen que buscar su propio alojamiento fuera del complejo respetando las restricciones impuestas por el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (UNDSS) (distritos, normas, hoteles aprobados).

50. Hay que definir más claramente los objetivos de la estrategia de gestión de las casas de huéspedes, especialmente para determinar si la misma tiene por objeto ofrecer a los miembros desplegados una solución de último recurso o más bien la posibilidad de alojarse, alentándolos a vivir dentro del complejo del PMA como medida de seguridad.

51. Desde 2019, el Centro de Reservas para Personal Humanitario brinda a la comunidad de asistencia humanitaria acceso a 240 casas de huéspedes de ocho organismos de las Naciones Unidas. La plataforma ha permitido aumentar los ingresos generados por las casas de huéspedes gracias al personal de otras organizaciones (el 40 % de los clientes y el 26 % de los ingresos en el primer semestre de 2019). Sin embargo, esto plantea la cuestión de la estrategia de servicio al cliente, el redimensionamiento y la función que deberían desempeñar las casas de huéspedes del PMA.

**Medida que la Secretaría podría adoptar** – Casas de huéspedes: Definir con mayor claridad la estrategia de gestión de las casas de huéspedes por lo que se refiere a la clientela prevista y el tamaño.

## 2.2. Elección entre compra y alquiler

### 2.2.1. Opción de compra

52. En principio, las directrices sobre bienes inmuebles deberían incorporarse al Manual de servicios administrativos, que actualmente está en proceso de elaboración. Las principales recomendaciones de este proyecto de documento acerca de la elección entre compra y alquiler afirman que la compra de oficinas es “la opción menos aconsejable” (artículo 4.1.3.5) y que esas decisiones deben adoptarse basándose en una valoración de las consecuencias financieras a lo largo plazo.

53. Sin embargo, no hay directrices específicas que establezcan los criterios para elegir entre estas dos opciones.

54. Hay varios argumentos en contra de la compra de locales: la incertidumbre sobre la duración de las crisis obliga a mantener un cierto nivel de movilidad, sobre todo porque los países anfitriones ponen muchos locales (véase el apartado 3) a disposición del PMA. Además, los donantes reaccionan más rápidamente a las situaciones de emergencia y podrían malinterpretar la compra de locales como el deseo del PMA de establecer una presencia a largo plazo.

55. Sin embargo, convendría que el PMA reconsiderara el principio de que la compra de oficinas es la opción menos recomendada en el caso concreto de las oficinas en los países a largo plazo, que representan la mayoría de las oficinas actuales, cuando el país anfitrión no proporciona el apoyo necesario. También cabe recordar que el PMA se retira de un país cuando mejora la situación, lo cual suele ir acompañado de una mejora en el mercado de reventa de bienes inmuebles.

**Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda que, bajo la supervisión de la Dirección de Servicios de Gestión, las oficinas en los países lleven a cabo análisis a largo plazo de las ventajas y desventajas de las diversas opciones de alquiler, compra o construcción para sus locales.**

### 2.2.2. Opción de construcción

56. Aunque compra e invierte menos de lo que alquila, el PMA lleva a cabo algunos proyectos importantes de construcción y renovación.

57. En los últimos tres años, el PMA ha realizado o participado en 14 proyectos por un valor de más de 500.000 dólares, muchos de los cuales siguen en curso, como la fase 2 del proyecto en Kabul, por un costo de entre 5 millones y 6 millones de dólares, o el proyecto previsto en Uganda, por un costo de 4,7 millones de dólares.

58. En 2015 se creó el Mecanismo de presupuestación de las inversiones (MPI)<sup>25</sup>. Este instrumento financiero tiene un límite máximo de 28 millones de dólares y ofrece préstamos sin interés a las oficinas que llevan a cabo grandes obras inmobiliarias. Fue objeto de una circular de fecha 24 de julio de 2019<sup>26</sup>.

59. Desde que se creó el MPI, 10 operaciones se han beneficiado de préstamos concedidos para tres convocatorias de proyectos<sup>27</sup>. Se elabora un informe trimestral sobre la utilización de los fondos de este mecanismo.

60. Tras la finalización de los proyectos, algunas oficinas en los países se han retrasado en el reembolso de los préstamos al MPI. La Oficina del PMA en Djibouti terminó de pagar el préstamo en 2019, con un retraso de dos años, y la Oficina del PMA en Malí tiene que proponer un nuevo calendario de reembolso.

Medida que la Secretaría podría adoptar – Mecanismo de presupuestación de las inversiones: Examinar los calendarios de reembolso de los préstamos y, cuando proceda, invitar a las oficinas en los países a que cumplan con más rigor los compromisos de reembolso contraídos en virtud de la directiva sobre el Mecanismo de presupuestación de las inversiones.

### 2.3. Equilibrio entre el nivel local y los niveles superiores en la adopción de decisiones estratégicas

#### 2.3.1. Principios de descentralización y subsidiariedad

61. Los principios de descentralización y subsidiariedad, que caracterizan la labor del PMA y que se reiteraron en febrero de 2019<sup>28</sup>, otorgan a los directores en los países una amplia facultad de adopción de decisiones, que también se aplica a los asuntos inmobiliarios.

62. En el Manual sobre adquisición de bienes y contratación de servicios<sup>29</sup> (artículos 11.5 y 11.8) se exponen algunas orientaciones sobre las opciones inmobiliarias:

- Las entidades que estén considerando la posibilidad de realizar proyectos de construcción deben recurrir al asesoramiento de la dependencia de ingeniería de la Sede (Servicios de Ingeniería del PMA); esta obligación de consulta se amplió a todas las compras, alquileres y otros proyectos inmobiliarios en virtud de una directiva de 2015<sup>30</sup>, aunque esta ampliación no figura en el manual.
- Las entidades que estén considerando la posibilidad de alquilar deben primero averiguar si es posible compartir locales con otras entidades de las Naciones Unidas y, luego, ser capaces de justificar su decisión tras un análisis de mercado. Las razones de la decisión y la evaluación de la aceptabilidad del monto del alquiler deben analizarse con la Dirección de Adquisiciones del PMA; la Dirección de Seguridad del PMA debe validar la decisión, y la MSDI debe examinar el estudio de viabilidad. El informe del análisis debe enviarse al Comité de Contratos y Compras competente.

<sup>25</sup> Circular OED2015/007 del 5 de marzo de 2015.

<sup>26</sup> Circular OED2019/002 del 24 de julio de 2019, "Responsible Asset Management at WFP".

<sup>27</sup> Fuente: tercer informe trimestral de 2019 sobre el Mecanismo de presupuestación de las inversiones.

<sup>28</sup> "Terms of reference for WFP Headquarters and Regional Bureaux", febrero de 2019.

<sup>29</sup> Manual sobre adquisición de bienes y contratación de servicios, versión en línea actualizada el 14 de febrero de 2020. Véase: <https://gsprocurement.manuals.wfp.org/en/11-contractual-instruments/#overview>.

<sup>30</sup> Directiva RM2015/004, sección 23, "Los directores y los jefes de las oficinas del PMA consultarán al Ingeniero Jefe, o a la persona designada por este, y solicitarán su orientación técnica en relación con la idoneidad y condición de los terrenos, instalaciones o edificios que se vayan a ocupar como lugar de trabajo o vivienda antes de su adquisición mediante compra, arrendamiento u otra modalidad".

63. Además, las oficinas en los países solo pueden efectuar pagos hasta el umbral establecido para la delegación de facultades, que es de 500.000 dólares para la adquisición de bienes y la contratación de servicios por parte de los directores de las oficinas en los países, a menos que exista una exención<sup>31</sup> o un marco específico.

64. Sin embargo, el principio general para las decisiones estratégicas sobre bienes inmuebles sigue siendo que, dentro de los límites máximos relativos a la delegación de facultades en materia de adquisiciones y contrataciones, las oficinas en los países interesadas tienen poder de iniciativa y decisión en cuanto a los bienes inmuebles. No siempre se respeta la obligación de consultar a la Sede, ya sea para un contrato de arrendamiento, traslado, construcción o compra. A este respecto, en el Manual sobre adquisiciones no se tienen en cuenta todas las responsabilidades de los Servicios de Ingeniería del PMA según la directiva de 2015. Además, aunque se recurre a la MSD para que examine los estudios de viabilidad de las oficinas, cabe señalar que el término “examen” es menos imperativo que un término como “validar”.

### 2.3.2. Intervención de los niveles superiores

65. Dado que no se estableció un sistema de seguimiento sistemático hasta septiembre de 2019, la MSDI no tenía la obligación de mantener un registro de las consultas realizadas por las oficinas hasta esa fecha.

66. Según los datos obtenidos mediante una búsqueda no exhaustiva (principalmente de correos electrónicos) y de un seguimiento minucioso a partir de septiembre, en el curso de 2019, la MSDI fue consultada por lo menos 89 veces por los equipos de 53 países.

67. Las oficinas en los países también consultan frecuentemente a los despachos regionales para que las ayuden con sus estrategias inmobiliarias<sup>32</sup>. Estas consultas son opcionales y quedan a discreción de las oficinas en los países.

68. Dadas las amplias facultades discrecionales que se conceden a los directores en los países, la división de funciones entre las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede puede dar lugar a dudas, sobre todo respecto a los despachos regionales.

69. De conformidad con los mandatos de la Sede y de los despachos regionales<sup>33</sup>, estos despachos tienen tres responsabilidades principales en relación con las oficinas en los países: dirección y orientación estratégica, apoyo técnico y supervisión de la gestión.

70. Debe especificarse el alcance del primer pilar, sobre la dirección y orientación estratégica en materia de bienes inmuebles. En los mandatos de la Sede y de los despachos regionales se indica que los principios de subsidiariedad y descentralización son la norma. Se añade, además, que los despachos regionales podrán prestar apoyo a las oficinas en los países que lo necesiten.

71. Por lo tanto, la ausencia de autorización previa por parte de los despachos regionales se ajusta a los principios de descentralización y subsidiariedad, que son las piedras angulares de la gobernanza del PMA. Sin embargo, parece que la función de dirección y orientación estratégica debería entrañar, como mínimo, la consulta y la retroinformación a los despachos regionales sobre las decisiones estratégicas adoptadas por las oficinas en los países.

---

<sup>31</sup> Los umbrales se definen en la circular OED2018/006.

<sup>32</sup> Colaboración con el Despacho Regional de Dakar para las obras realizadas en Malí o la renovación de los locales en Gambia (diciembre de 2018) y para el acondicionamiento de los contenedores en la República Centroafricana; colaboración de la Oficina del PMA en Filipinas con el Despacho Regional de Bangkok para su traslado y las obras correspondientes, etc.

<sup>33</sup> “Terms of reference for Headquarters and Regional Bureaux”, febrero de 2019. Directiva de 18 de enero de 2018 (OED2018/006) titulada “Delegation of Authority (DoA) for Procurement and Contracting in Supply Chain Functions”. “Goods and Services Procurement”, pág. 6. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104514/download/>.

72. Las decisiones importantes acerca de los bienes inmuebles, como la compra o el alquiler de locales en las capitales, un traslado o una renovación de gran envergadura, suelen tener repercusiones en el funcionamiento de los equipos durante años después de que quienes adoptaron esas decisiones se hayan marchado. La solicitud de asesoramiento a un nivel superior, como el despacho regional, incluso para proyectos cuyo valor no supere el umbral aplicable a la delegación de facultades, podría limitar el riesgo de que las decisiones que tienen repercusiones a largo plazo se adopten desde una perspectiva a corto plazo.

**Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que las decisiones estratégicas relativas a los bienes inmuebles (arrendamiento, reubicación, renovación, compra, construcción) que pueden llegar a tener efectos a largo plazo, incluso por debajo del umbral aplicable a la delegación de facultades, se comuniquen sistemáticamente al despacho regional y se sometan a la validación oficial de la Sede.**

### **3. Gestión cotidiana y financiera de los locales**

73. La supervisión de la gestión cotidiana de las instalaciones podría reforzarse en varios frentes: los gastos de funcionamiento no se supervisan a nivel mundial; las instrucciones y los textos aplicables a veces son obsoletos; no hay un seguimiento oficial de los acuerdos con los países anfitriones, y la aplicación de los sistemas ambientales sigue siendo limitada.

#### **3.1. Determinación de los costos de gestión de las instalaciones**

74. El valor neto de los edificios<sup>34</sup> que figuran en los activos del balance del PMA era de 80,4 millones de dólares al 31 de diciembre de 2019. Los bienes arrendados, que constituyen la mayoría de los edificios, se consideran como arrendamientos operativos y, por tanto, no se incluyen en el balance.

75. Los costos de gestión de las instalaciones que se incluyen en este informe son los costos de compra o alquiler, los gastos de renovación, mantenimiento y conservación, y los costos de funcionamiento directamente relacionados con los locales, como los servicios públicos (agua, electricidad, etc.), los seguros y la seguridad. En un análisis realizado conjuntamente con la FIN se encontraron 17 cuentas que se ajustan estrictamente a esta definición.

76. En la evaluación del costo global de la gestión de las instalaciones se deben tener en cuenta las contribuciones en especie de los países anfitriones. Estas contribuciones no son gastos a cargo del Programa, pero constituyen costos de gestión de las instalaciones utilizadas por él. Por regla general, estos costos/contribuciones se consignan (como gastos e ingresos) al valor de mercado.

77. A fin de evaluar los costos de gestión de las instalaciones de cada país, hay que agregar los datos contables del sistema WINGS y los datos de Archibus, que contiene información sobre las contribuciones en especie de los países anfitriones, aunque no siempre se puede garantizar la calidad de estos datos. Algunas cuentas que no corresponden directamente a los gastos de gestión de las instalaciones deben excluirse del análisis. Actualmente no hay una visión financiera global de los costos de gestión de las instalaciones ni a nivel de los países ni a nivel de todo el PMA.

**Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda llevar a cabo un examen anual de la evolución general de los costos de gestión de las instalaciones a fin de reforzar la supervisión de esta actividad.**

<sup>34</sup> Edificios permanentes (36,9 millones de dólares), edificios temporales (28,4 millones de dólares) y acondicionamiento de locales arrendados (15,1 millones de dólares). Fuente: nota 2.7 de los estados financieros del PMA correspondientes a 2019.

Medida que la Secretaría podría adoptar – Trazabilidad de las contribuciones en especie: Mejorar la trazabilidad de las contribuciones en especie conservando la información sobre el origen geográfico (esfera de actividad) al transferir los detalles de Archibus al sistema WINGS.

### 3.2. Evolución de los costos de gestión de las instalaciones

**Cuadro 3: Evolución de los principales costos de gestión de las instalaciones del PMA (en dólares)**

Costos	2016	2017	2018	Evolución 2016-2018	2019	Evolución 2016-2019
Amortización	15 666 343	16 218 994	16 210 059	3,47 %	17 149 998	9,47 %
Renovaciones y mantenimiento <sup>35</sup>	5 850 056	4 311 206	7 230 654	23,60 %	4 330 216	-25,98 %
Alquiler de locales	36 138 308	34 477 773	42 551 462	17,75 %	52 690 032	45,80 %
Servicios públicos y otros servicios (excluida la seguridad)	14 721 682	14 298 813	14 716 194	-0,04 %	18 694 715	26,99 %
Seguridad	24 016 404	22 109 633	28 233 459	17,56 %	32 086 818	33,60 %
Contribuciones en especie	10 131 710	9 720 177	10 436 351	3,01 %	12 578 808	24,15 %
<b>Total general</b>	<b>106 524 503</b>	<b>101 136 596</b>	<b>119 378 179</b>	<b>12,07 %</b>	<b>137 530 587</b>	<b>29,11 %</b>

Fuente: Auditor Externo y PMA (sistema WINGS, Archibus para las contribuciones en especie); véase el anexo 3.

78. Los costos de funcionamiento de los bienes inmuebles están aumentando, con una estimación global mínima de 137,5 millones de dólares en 2019, frente a los 106,5 millones de dólares en 2016, lo que supone un incremento del 29 % en tres años.

79. Al mismo tiempo, los gastos totales del PMA crecieron un 41,8 % en tres años<sup>36</sup>. Por tanto, el aumento de los costos de funcionamiento de los bienes inmuebles es bastante limitado si se tiene en cuenta el incremento de la actividad general del PMA. Estos gastos representan menos del 2 % de todos los gastos del Programa.

80. Los cambios más notables en los costos entre 2016 y 2019 se refieren al alquiler de locales compartidos con otras entidades de las Naciones Unidas<sup>37</sup> (que pasaron de 3,4 millones de dólares a 7 millones de dólares, o un aumento del 107 %) y a la seguridad (de 24 millones de dólares a 32 millones de dólares, es decir, un aumento del 34 %). Según las cifras que figuran en el sistema WINGS, el costo de las renovaciones (cuenta de renovación de oficinas) aumentó de 5,6 millones de dólares en 2016 a 10,1 millones de dólares en 2019<sup>38</sup>. Además, a la Sede corresponden 12,5 millones de dólares de gastos de renovación entre 2016 y 2019.

<sup>35</sup> Renovaciones y mantenimiento: suma de renovaciones (GL 7053000), mantenimiento ordinario (GL 7051000) y mantenimiento excepcional (7052000) (véase el anexo 3). En 2019, el costo de las renovaciones (10,1 millones de dólares) y el mantenimiento ordinario (0,3 millones de dólares) se compensa con el saldo negativo del mantenimiento extraordinario (-6,1 millones de dólares, relacionado con las capitalizaciones en Bangladesh, el Sudán, Sudán del Sur y Uganda). Este monto debe considerarse con cautela, ya que la Subdirección de Contabilidad General (RMFG) ha informado de un error en el uso de la cuenta de mantenimiento excepcional e indica que se corregirá la cifra de 2019.

<sup>36</sup> De 5.360 millones de dólares en 2016 a 7.610 millones en 2019.

<sup>37</sup> WINGS GL 7002000, Alquiler de locales comunes de las Naciones Unidas. Véase el anexo 3.

<sup>38</sup> Se llevaron a cabo importantes obras de renovación en Uganda, Somalia, el Sudán y Sudán del Sur en 2018, por un costo total de 2,6 millones de dólares, y en el Yemen, el Sudán y Sudán del Sur en 2019, por un costo total de 4 millones de dólares.



81. Los gastos de mantenimiento ordinario (excluida la Sede) son especialmente bajos, menos de 300.000 dólares al año<sup>39</sup>. Esta suma tan reducida genera dudas sobre el alcance de la cuenta. Podría obedecer a una estrategia del Programa que favorece la inversión en renovaciones cuando se toma posesión de nuevos locales en lugar de pagar los gastos de mantenimiento ordinario<sup>40</sup>.

**Medida que la Secretaría podría adoptar** – Costos de mantenimiento: Examinar el nivel de mantenimiento ordinario, preventivo y continuo con miras a reforzarlo si se considera que es insuficiente.

### 3.3. Marco de apoyo a la gestión de las instalaciones

#### 3.3.1. Instrucciones sobre la gestión de las instalaciones

82. A falta de directivas o circulares específicas para la esfera de los bienes inmuebles, en el Manual de servicios administrativos se ofrecen directrices sobre la gestión de las instalaciones. El documento actual tiene solo dos capítulos actualizados, accesibles en la Intranet, sobre la gestión de los activos y la preparación para situaciones de emergencia, respectivamente. El manual está siendo objeto de una revisión completa, que está en curso. En el módulo sobre las instalaciones del PMA del manual revisado ahora se exponen las buenas prácticas y las interacciones entre las oficinas en los países, los despachos regionales y el apoyo de la Sede.

83. Como no hay documentación específica, los servicios y las oficinas en los países consultan las disposiciones generales de las circulares y directivas del PMA publicadas desde 1995 que se refieren a la gestión general de los activos, sin distinguir entre bienes inmuebles y otros activos. Cuando sea necesario, las directivas y circulares, especialmente cuando tienen más de 10 años, deberían actualizarse<sup>41</sup>.

**Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda aprobar lo antes posible la versión revisada y completa del Manual de servicios administrativos, que incluye un módulo sobre gestión de instalaciones.**

#### 3.3.2. Apoyo de ingeniería

84. La dependencia de ingeniería de la Sede (Servicios de Ingeniería del PMA) está formada por un equipo de ocho personas. La intervención de este equipo técnico en apoyo de las oficinas en los países se define en una circular de 2014<sup>42</sup> y una directiva de 2015<sup>43</sup>. Esta dependencia se encarga de la dirección normativa y técnica de todos los equipos de ingeniería

<sup>39</sup> WINGS GL 7051000, Mantenimiento ordinario de los locales (289.660 dólares en 2019). Por “mantenimiento ordinario de las instalaciones” se entienden todas las actividades destinadas a mantener el potencial físico en buenas condiciones para asegurar la continuidad de la actividad. El PMA indicó que la cifra correspondiente al mantenimiento ordinario en el sistema WINGS solo abarcaba las oficinas sobre el terreno y que la cifra correspondiente a la Sede era más elevada, ya que se consignaba en otras cuentas como la n.º 7054000 (limpieza) y la n.º 705300 (renovación). La MSD también señaló que las oficinas en los países necesitaban recibir una orientación más precisa sobre la forma de ingresar sus gastos a fin de distinguir correctamente entre limpieza, mantenimiento ordinario, mantenimiento extraordinario y renovación.

<sup>40</sup> Esta estrategia se ve confirmada por las observaciones de la oficina en el país de que el mantenimiento queda relegado a un nivel de prioridad muy bajo (como en el caso de la suboficina de Cotabato, en Filipinas).

<sup>41</sup> En particular, las directivas MS 1997/008/003 o OMM2008/001).

<sup>42</sup> Circular OED2014/015.

<sup>43</sup> Directiva RM2015/004 (Servicios de ingeniería y actividades de construcción en el PMA, 17 de septiembre de 2015), sección 9 “orientaciones normativas y técnicas en todas las cuestiones vinculadas con los servicios de ingeniería y las actividades de construcción”.

y todas las actividades de construcción en sentido amplio, como las renovaciones y las remodelaciones. Las oficinas en los países deben consultar a este equipo antes de proceder a cualquier compra, alquiler u otro proyecto inmobiliario para obtener su opinión experta sobre la idoneidad del terreno o el edificio.

85. Se está fomentando la práctica de que el equipo de la Sede preste apoyo especializado a las oficinas en los países. No es posible hacerse una idea precisa de la situación dada **la falta de un informe anual**, que la MSD debería elaborar de conformidad con el párrafo 46<sup>44</sup> de la directiva RM2015/004. La MSD se ha comprometido a corregir esta situación elaborando en 2020 un informe para 2019.

Medida que la Secretaría podría adoptar – Informe especializado: Elaborar el informe anual sobre el apoyo de ingeniería prestado, de conformidad con la directiva RM2015/004.

### 3.4. Gestión de las casas de huéspedes

86. En el primer semestre de 2019, las 75 casas de huéspedes del PMA (1.159 camas) en 18 países generaron más de 2 millones de dólares, con una tasa media de ocupación del 44 %<sup>45</sup>. 10 países representaron el 93 % de la capacidad total y la mayor capacidad fue la de Sudán del Sur (406 camas). Una prueba de reserva en línea en la casa de huéspedes de Juba (Sudán del Sur), realizada por medio del Centro de Reservas para Personal Humanitario, reveló la falta de un número de reserva o de los datos de una persona de contacto para obtener más información y modificar o cancelar la reserva. La experiencia del cliente podría mejorarse si se le diera acceso a los comentarios de los huéspedes anteriores, se le permitiera visualizar la disponibilidad en cuanto a fechas y capacidad y se hiciera el seguimiento de las reservas.

Medida que la Secretaría podría adoptar – Reservas en las casas de huéspedes: Mejorar el seguimiento en línea de las reservas en las casas de huéspedes efectuadas por medio del Centro de Reservas para Personal Humanitario facilitando los datos de una persona de contacto que responda a las preguntas, especialmente sobre el estado de la reserva y el procedimiento de cancelación.

### 3.5. Gestión ambiental

#### 3.5.1. Exhaustividad de la información recopilada

87. En 2014, la empresa de auditoría WSP Parsons Brinckerhoff, especializada en huellas de carbono, validó el proceso de recopilación de datos ambientales del PMA y la conformidad de esa información con la norma internacional del Protocolo de Gases de Efecto Invernadero (Protocolo GEI).

88. Además del consumo de energía y combustible y de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas<sup>46</sup>, Archibus contiene información sobre la gestión del agua y los residuos. La base de datos sobre las medidas en favor de la mejora del medio ambiente, que

<sup>44</sup> “Con objeto de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, el Director de la Dirección de Servicios de Gestión se consultará con el Director de la Dirección de Presupuesto y Programación a fin de establecer procedimientos para registrar las transacciones de recuperación parcial de costos, y presentará un informe anual sobre estas transacciones al Subdirector Ejecutivo y Jefe de Finanzas al cargo del Departamento de Gestión de Recursos.”

<sup>45</sup> Las tasas de ocupación más bajas se registran en Argelia (4 %), el Chad (26 %), el Afganistán (26 %) y Bangladesh (28 %), mientras que las tasas de ocupación más altas (más del 70 %) se dan en Nigeria, el Yemen y Mozambique.

<sup>46</sup> El sistema de las Naciones Unidas (Protocolo GEI) ha acordado un límite mínimo común para su inventario de las emisiones de gases de efecto invernadero.

se había creado anteriormente, se está integrando en Archibus a fin de determinar las medidas ya adoptadas y permitir un mejor seguimiento.

89. La MSD considera, según indicadores clave de las realizaciones, y en particular del indicador relativo a la sostenibilidad ambiental mundial incluido en el plan de las realizaciones para 2019-2020, que todas las oficinas en los países están presentando la información necesaria para evaluar las emisiones de gases de efecto invernadero. En consecuencia, deduce que se evalúan todos los edificios que emiten gases de efecto invernadero.

90. Los datos relativos al consumo energético de los edificios se registran en Archibus desde 2008, en el módulo de gestión ambiental y de riesgos. Las emisiones de gases de efecto invernadero correspondientes se obtienen en Archibus aplicando un coeficiente de conversión específico a la fuente energética y al país en cuestión. Hay tres alcances de consumo de energía<sup>47</sup>: alcance 1 (fuelóleo, gasolina, aire acondicionado), alcance 2 (electricidad adquirida), alcance 3 (vuelos comerciales, transporte público, aviación).

91. La MSD también incorpora en Archibus los datos del programa informático de gestión de la flota de vehículos (Fleetwave), los viajes aéreos (Takeflight) y las facturas de los viajes de trabajo oficiales (WINGS II). Los procedimientos operativos estándar detallan con precisión las etapas que deben seguirse.

92. El número de emplazamientos que comunican datos sobre su consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero correspondientes ha aumentado de manera constante. Las extracciones disponibles en Archibus abarcaban los alcances siguientes en 2018: alcance 1 (819 edificios respecto del aire acondicionado y 613 respecto del combustible) y alcance 2 (901 edificios<sup>48</sup> en relación con la compra de electricidad). En principio, estas extracciones (informe de validación) solo mencionan los edificios que utilizan estas fuentes de energía, lo que explica el diferente número de edificios en cada extracción. Por razones administrativas (como la factura única, por ejemplo), algunos de estos edificios están registrados como edificios con un consumo energético nulo. Como estas entradas no tienen ningún impacto en las emisiones generadas, la MSD está tratando de suprimirlas por ser superfluas.

93. Al agrupar los edificios, el suministro de energía cubrió 1.323 edificios en 2018. A pesar de que se enviaron a los coordinadores aclaraciones sobre los procedimientos de introducción de datos se siguen observando<sup>49</sup> entradas contradictorias que podrían resolverse introduciendo entradas condicionales en Archibus.

94. Estos datos son satisfactorios en cuanto al alcance de los edificios abarcados, pero revelan una discrepancia entre el número de edificios presentes en el módulo ambiental de Archibus y en el inventario de locales y arrendamientos<sup>50</sup>. Antes de cualquier publicación de datos ambientales, hay que realizar un trabajo de armonización.

Medida que la Secretaría podría adoptar – Integridad de los datos de Archibus: Garantizar que los edificios enumerados en el módulo de gestión ambiental y de riesgos coincidan con los enumerados en el módulo de gestión de la cartera de bienes inmuebles.

<sup>47</sup> El PMA informa sobre las emisiones de gases de efecto invernadero de todas sus operaciones mundiales, según el enfoque de control operacional, tal como se define en el Estándar Corporativo de Contabilidad y Reporte del Protocolo de GEI, edición revisada, 2004 (página 19) ([greeningtheblue.org](http://greeningtheblue.org)).

<sup>48</sup> Después de eliminar los edificios mencionados varias veces, pero manteniendo los que declaran no utilizar esta fuente de energía pero que están presentes en el fichero.

<sup>49</sup> Para algunos edificios se indica, por ejemplo, que carecen de consumo de electricidad, pero se introduce un valor distinto de cero y viceversa. Estos errores administrativos no tienen un impacto significativo en las emisiones notificadas (variación en torno a +/- 0,67 %).

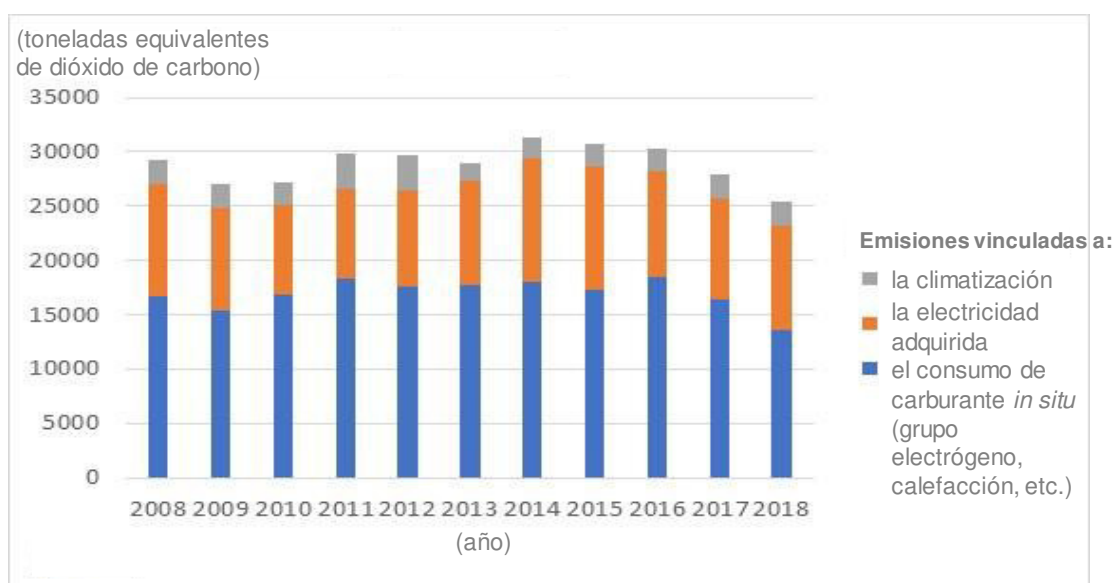
<sup>50</sup> Cifras de 2018 (gestión de la cartera de bienes inmuebles): 1.093 edificios activos (excluidas las parcelas de tierra; véase el cuadro 1); un total de 1.381 edificios, incluidas las parcelas de tierra y los edificios inactivos.

95. En nueve países<sup>51</sup> se observaron coeficientes de emisiones de CO<sub>2</sub> por kilovatio hora (kWh) de electricidad adquirida (alcance 2) inferiores a 0,05 kilogramos de CO<sub>2</sub> por kWh. Los factores de emisión para la electricidad adquirida se determinan a nivel nacional o subnacional, a veces por el proveedor, dependiendo de la variedad de fuentes de producción de energía del país. Por ejemplo, los factores de baja emisión a menudo son consecuencia del uso de energía hidroeléctrica o nuclear. Por el momento, en Archibus se especifica el origen de ciertos suministros de electricidad adquirida en la columna “unidad de consumo de electricidad” (energía renovable certificada, energía solar fotovoltaica, energía de calefacción adquirida). Esta labor podría completarse si se elaboraran notas más detalladas sobre la fuente de producción de electricidad cuando el coeficiente es bajo.

### 3.5.2. Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero de la cartera de bienes inmuebles

96. Las emisiones generadas por el consumo de energía se presentan a continuación, tal como figuran en Archibus.

**Figura 1: Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero de la cartera de bienes inmuebles del PMA (toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub>)**



Fuente: Auditor Externo, sobre la base de los datos de Archibus.

97. La información introducida en Archibus se incorpora en los informes recapitulativos del PMA sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, que puede consultarse en el portal Analytics<sup>52</sup>. En 2018, la cartera de bienes inmuebles del PMA generó 25.469 toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> de emisiones<sup>53</sup> (considerando la electricidad adquirida, la quema de combustible *in situ* y el aire acondicionado).

98. El consumo total de electricidad adquirida (excluida la electricidad generada internamente por generadores que funcionan con combustible) fue de 30 teravatios hora.

99. En 2018, la cartera de bienes inmuebles representó el 10 % de las emisiones de gases de efecto invernadero del PMA, en comparación con el 37 % en 2013; este resultado se debe al gran aumento de las emisiones relacionadas con la aviación a partir de 2014. Las emisiones

<sup>51</sup> Tayikistán, Namibia, Kirguistán, Suiza, Zambia, Nepal, Mozambique, Etiopía y la República Democrática del Congo.

<sup>52</sup> Véase: <https://analytics.wfp.org/#/views/WFPGHGInventory/GlobalSummary?iid=2>.

<sup>53</sup> Electricidad adquirida: 9 632 toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> (tCO<sub>2</sub>e); consumo de combustible *in situ*: 13 631 tCO<sub>2</sub>e; equipo de aire acondicionado: 2 206 tCO<sub>2</sub>e.

de la cartera de bienes inmuebles también han disminuido en términos absolutos (un 13 % menos desde 2008) a pesar del aumento del número de funcionarios y de edificios.

100. En 2018, para un tercio de las instalaciones se notificó que el consumo de electricidad había sido nulo, ya que no se había adquirido electricidad de fuentes externas (alcance 2). De hecho, estas instalaciones funcionan con un generador eléctrico alimentado por fuelóleo (incluido en el alcance 1) o no consumen electricidad alguna debido a su naturaleza (como ciertos almacenes).

101. También se introduce la tasa de suministro de energía renovable, distinguiendo entre los paneles solares y el suministro contratado de electricidad verde. En 2018, esta cifra era del 17 % en los edificios que adquirirían electricidad de fuentes externas (alcance 2)<sup>54</sup>. El edificio principal de la Sede utiliza electricidad adquirida externamente de una fuente de energía renovable certificada.

### 3.5.3. Utilización de los sistemas ambientales

102. Desde 2012, el PMA aplica una estrategia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero basada en el Programa de eficiencia energética<sup>55</sup>. Además, en 2017 el PMA reforzó su política en materia de medio ambiente (WFP/EB.1/2017/4-B), que integra el uso de los mecanismos de financiación existentes, como el programa mencionado, para hacer frente eficazmente a los riesgos ambientales y aprovechar las oportunidades que surjan.

103. La política del PMA en materia de medio ambiente se basa en tres instrumentos: un conjunto de normas ambientales fundamentales, un proceso de análisis y clasificación de los riesgos ambientales y un sistema de gestión ambiental. En el Informe Anual de las Realizaciones del PMA que se presenta a la Junta Ejecutiva se informa sobre el estado de aplicación de esta política. En octubre de 2018 se celebró una reunión para informar a la Junta sobre el estado de aplicación de la política en materia de medio ambiente.

104. Las tareas de proporcionar orientación sobre la política del PMA en materia de medio ambiente y de aplicarla recaen en dos dependencias (la Dependencia de Medio Ambiente y la Dependencia de Programas relacionados con el Clima y la Reducción del Riesgo de Desastres). La Dependencia de Medio Ambiente (en la MSDI) abarca esferas funcionales que van más allá de la mera cartera de bienes inmuebles (vehículos, residuos, compras, viajes, tecnología de la información, logística, etc.). Desempeña asimismo una función de apoyo para las oficinas en los países y otros equipos de la Sede (no relacionados con los programas) en cuestiones relacionadas con la gestión ambiental, que lleva a cabo por medio de su servicio de consulta (servicio de asistencia mundial/línea telefónica de asesoramiento<sup>56</sup>).

105. Cada país cuenta con un asesor para las cuestiones ambientales, que vela por que la información introducida en Archibus sea correcta, a fin de ofrecer una imagen fiel de las emisiones de gases de efecto invernadero del PMA y sus edificios.

106. La Dependencia de Medio Ambiente ha elaborado un indicador de las realizaciones para el seguimiento de la aplicación de la política en materia de medio ambiente en relación con los bienes inmuebles. Su objetivo para la aplicación de los sistemas de gestión ambiental sobre el terreno ha pasado de una oficina en el país en 2018 a 13 oficinas en 2019 y, luego, a 20 oficinas a finales de 2020. En realidad, solo se habían aplicado seis sistemas de gestión ambiental para finales de 2019. Los 12 proyectos ambientales (Programa de eficiencia energética) presentados por cinco países para solicitar un préstamo de 2,26 millones de dólares del MPI se cancelaron dado que perdieron su "viabilidad"<sup>57</sup> (cierre de las oficinas en cuestión, malas estimaciones presupuestarias). Se están estudiando nuevos proyectos.

<sup>54</sup> Este alcance no abarca los edificios cuya electricidad se genera *in situ* (generador diésel).

<sup>55</sup> Directiva COO2012/002, "WFP Energy Efficiency Programme", 22 de noviembre de 2012.

<sup>56</sup> Uno de los indicadores clave de las realizaciones del plan anual de las realizaciones de la MSD es el número de respuestas facilitadas a través de esta línea.

<sup>57</sup> ITAROM0031RP0104 – 2019 Q3 Report on CBF Projects and Account.

107. La aplicación de los sistemas de gestión ambiental requiere recursos humanos significativos. Requiere asimismo una misión inicial que puede durar hasta tres semanas, tras la cual se realizarán una o dos misiones de seguimiento. También se presta apoyo y asesoramiento a distancia. Además de la Dependencia de Medio Ambiente de la Sede, se está contratando a cuatro funcionarios para reforzar la labor de la Sede y aplicar esta política desde cuatro despachos regionales en 2020.

108. Es prometedor el apoyo que se presta a los pequeños proyectos de eficiencia ambiental gracias a los fondos del Programa de eficiencia energética. Entre 2015 y 2018, se financiaron 48 microproyectos relacionados con 61 lugares, por un valor total de 1,6 millones de dólares (menos de 26.000 dólares por lugar), para llevar a cabo pequeñas actividades ambientales como la instalación de paneles solares, el uso de lámparas LED o la introducción de sistemas de aire acondicionado más eficientes. Se han completado 18 proyectos en más de 29 lugares a un costo inferior al estimado.

109. El PMA ha adoptado varias medidas en la Sede para mejorar el control del consumo de energía y servicios públicos: sustitución de bombillas, instalación de temporizadores; eliminación de las fotocopiadoras individuales y celebración de reuniones de la Junta Ejecutiva sin documentación impresa, y organización de servicios de transporte para limitar el uso de automóviles individuales.

Medida que la Secretaría podría adoptar – Gestión ambiental: Aumentar el número de medidas ambientales de pequeña envergadura, eficaces y de bajo costo, con el apoyo especial de la Sede y los despachos regionales y la financiación del Programa de eficiencia energética del PMA.

110. En cuanto a las construcciones o renovaciones, no se utiliza sistemáticamente el instrumento de análisis y clasificación de los riesgos<sup>58</sup>, en contra de lo establecido en el Manual de servicios administrativos y en la política en materia de medio ambiente.

111. Una estrategia para la aplicación de los sistemas de gestión ambiental, junto con la ampliación en curso del alcance de los datos introducidos en Archibus, permitiría establecer mejores vínculos entre el asesoramiento prestado por la Dependencia de Medio Ambiente y los cambios efectuados realmente a nivel local y sus resultados.

**Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda: a) incluir un componente ambiental desde el inicio de cada proyecto inmobiliario; b) acelerar la aplicación de los sistemas de gestión ambiental en las oficinas en los países, y c) efectuar el análisis y la clasificación de los riesgos ambientales recomendados en la política en materia de medio ambiente, en particular en caso de renovación y construcción.**

---

<sup>58</sup> Según la Dependencia de Medio Ambiente, este requisito a menudo no se cumple debido a las restricciones presupuestarias o a las limitaciones de tiempo. La Dependencia de Medio Ambiente y la Dependencia de Programas relacionados con el Clima y la Reducción del Riesgo de Desastres están colaborando con los Servicios de Ingeniería para reforzar el uso del procedimiento de análisis y clasificación de los riesgos ambientales, según lo dispuesto en la política en materia de medio ambiente.

### 3.6. Contribuciones de los países anfitriones

#### 3.6.1. Acuerdos con los países anfitriones

112. El PMA ha suscrito 135 acuerdos básicos con países para llevar a cabo sus intervenciones: en catorce casos, con países en los que no realiza operaciones (despacho regional, acuerdo de cooperación), mientras que 39 de esos acuerdos han quedado obsoletos, sobre todo cuando el PMA ya no ejecuta actividades en ese país (por ejemplo, Albania y Macedonia del Norte).

113. Actualmente, la actividad del PMA se basa en 82 acuerdos vigentes en los países en los que lleva a cabo operaciones. La mayoría de ellos son antiguos y rara vez se actualizan; el 52 % se firmaron hace más de 40 años y solo el 11 % se han revisado. La Oficina de Servicios Jurídicos (LEG) se encarga del mantenimiento de los acuerdos relativos a la Sede. La MSD considera que no le corresponde hacer un seguimiento de las revisiones, enmiendas, anexos o negociaciones relativas a esos acuerdos, aunque incluyan disposiciones relacionadas con los bienes inmuebles.

#### 3.6.2. Contribuciones de los países anfitriones a los costos

114. Los países anfitriones pueden contribuir<sup>59</sup> a los costos de funcionamiento de las oficinas en los países y los despachos regionales, ya sea en especie, mediante la puesta a disposición de locales o terrenos, o con contribuciones financieras. En Archibus, estos dos tipos de contribuciones se indican en los tipos de costo “donación en especie” e “ingresos en concepto de subvenciones”, respectivamente. Entre 2016 y 2019, la valoración de estas contribuciones en Archibus aumentó en un 22,7 %, de 17,4 millones de dólares a 21,3 millones de dólares. Sin embargo, este aumento se debe principalmente a la decisión de reevaluar las contribuciones a su valor de mercado, para sustituir gradualmente las contribuciones valoradas a tanto alzado de 1 dólar.

**Cuadro 4: Contribuciones en especie y contribuciones financieras de los países anfitriones (en dólares)**

Contribuciones	2016	2017	2018	2019
Contribuciones en especie	10 131 709,90	9 720 177,47	10 436 351,00	12 578 808,32
Subvenciones	7 263 534,52	6 956 591,62	7 926 516,28	8 768 629,31
<b>Total</b>	<b>17 395 244,42</b>	<b>16 676 769,09</b>	<b>18 362 867,28</b>	<b>21 347 437,63</b>

Fuente: Auditor Externo, basándose en datos de Archibus.

115. En el cuadro que figura a continuación se muestra que los países anfitriones que contribuyen a los costos de alquiler de los locales del PMA son la excepción. Según los datos de Archibus, en los últimos cuatro años, solo seis países anfitriones hicieron contribuciones financieras periódicas para el alquiler de la oficina del PMA en su país<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Artículo 4.7 del Reglamento Financiero: “Se prevé que los gobiernos de los países beneficiarios contribuirán a financiar una parte sustancial de los costos de las oficinas del PMA en los países, tanto en especie como en dinero. La cuantía de esta contribución será fijada de común acuerdo por el PMA y el gobierno interesado. Por recomendación del Director Ejecutivo, la Junta podrá eximir a determinados países de esta disposición”.

<sup>60</sup> Teniendo en cuenta las reservas expresadas anteriormente con respecto a Archibus, estos datos deben considerarse con cautela.

**Cuadro 5: Contribuciones financieras de los países anfitriones a los costos de funcionamiento locales del PMA (en dólares)**

País	2016	2017	2018	2019
Francia	40 757,99	44 538,20	42 764,78	42 764,78
India	45 180,72	47 110,55	47 110,55	47 110,55
República Islámica del Irán	22.008,76	4 791,00		
Italia	6 659 387,73	6 394 184,49	7 370 673,57	8 160 027,90
Panamá	321 421,00	177 696,66	177 696,66	221 145,46
República Unida de Tanzania	75 000,00	180 000,00	180 000,00	180 000,00
Tailandia	99 778,32	108 270,72	108 270,72	117 580,62
<b>Total</b>	<b>7 263 534,52</b>	<b>6 956 591,62</b>	<b>7 926 516,28</b>	<b>8 768 629,31</b>

Fuente: Auditor Externo, sobre la base de los datos de Archibus.

116. A diferencia de las contribuciones financieras, la contribución en especie mediante la puesta a disposición de terrenos o locales es una práctica generalizada. Entre 2016 y 2018, 72 países hicieron contribuciones en especie al facilitar uno o más locales. Este apoyo puede consistir en el suministro de locales vacíos o incluir servicios (agua, electricidad, seguridad, etc.).

117. El PMA se encarga de evaluar el valor de mercado de esas contribuciones en especie y de registrarlas en sus cuentas (véase la parte 1). En la práctica, algunas contribuciones se valoran a tanto alzado de manera simbólica. El número de propiedades puestas a disposición del PMA que se han valorado a tanto alzado sigue siendo elevado: 107 en 2016, 85 en 2017 y 99 en 2018 (año en el que solo quedaban valoraciones a tanto alzado de 1 dólar). Estas valoraciones a tanto alzado se refieren a 29 oficinas en los países en los que el PMA lleva a cabo operaciones y a un despacho regional (el Despacho Regional de Ciudad de Panamá).

118. La MSD ha indicado que la valoración de mercado de las contribuciones actualmente valoradas a tanto alzado se completaría antes de finales de 2020, en el marco de un servicio contratado. Desde el primer semestre de 2018 se está estudiando la posibilidad de adjudicar el contrato correspondiente.

**Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda actualizar sin demora las evaluaciones de las contribuciones en especie para que las mismas reflejen su valor de mercado (Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público 23, relativa a las contribuciones en especie).**

119. Para evaluar la medida en que un país anfitrión contribuye a los costos de gestión de las instalaciones, hay que sumar los costos de funcionamiento indicados en las cuentas al valor de las instalaciones proporcionadas al PMA y enumeradas en Archibus. A nivel mundial, los países anfitriones contribuyeron con 21,3 millones de dólares en 2019, mientras que los costos de gestión de las instalaciones se estimaron en 137,5 millones de dólares, lo que supone una tasa de cobertura media del 15,6 %. Esta tasa varía mucho de un país a otro. Ascende al 46 % en el caso de la Sede, donde la contribución del Gobierno de Italia es de 8,2 millones de dólares, esto es, el 38 % de las contribuciones de todos los países anfitriones a los costos de gestión de las instalaciones del PMA (véase el anexo 4):

- la proporción de las contribuciones de los países anfitriones es mayor (30 % en promedio en 2019) en el caso de los sitios pequeños, donde el costo anual de la gestión de las instalaciones es inferior a 0,5 millones de dólares (54 de un total de 105 países en 2019), y
- algunos de los países que hacen importantes contribuciones al presupuesto del PMA no contribuyen a los costos de funcionamiento de los edificios del PMA en sus territorios.

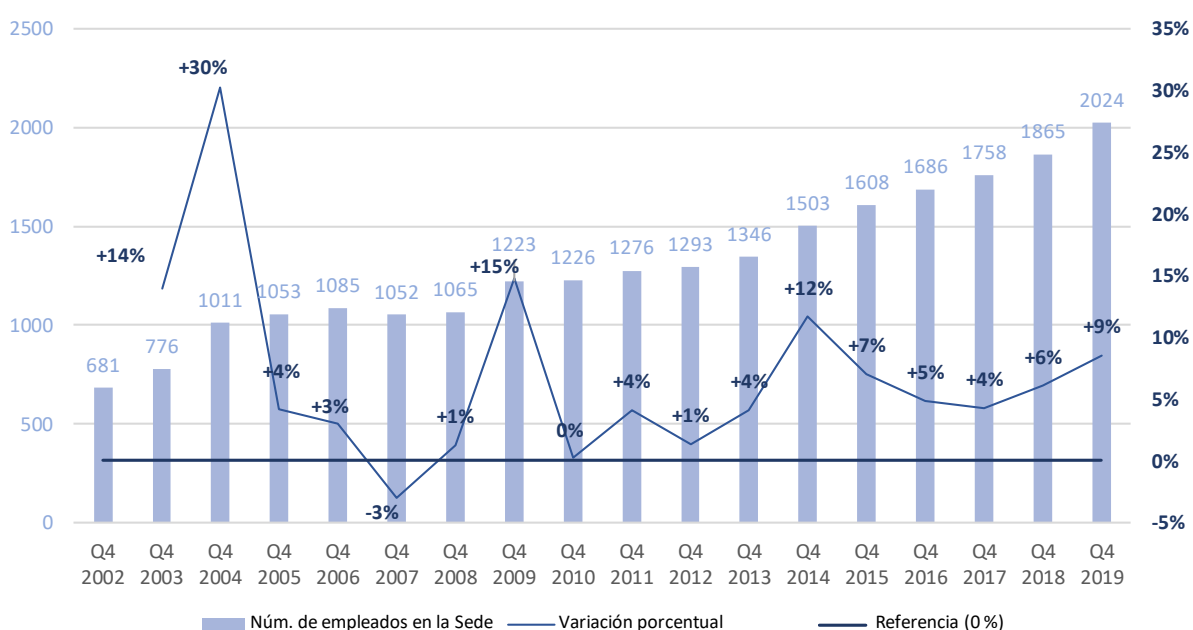


**Medida que la Secretaría podría adoptar** – Contribuciones de los países anfitriones: Efectuar un seguimiento periódico del nivel de las contribuciones de los países anfitriones y, si el contexto local lo permite, adoptar medidas para incrementarlas si no se ajustan al nivel de ingresos del país.

#### 4. Proyecto de ampliación y renovación de la Sede

120. Ante el aumento del 35 % del personal de la Sede en cinco años, el PMA ha estado trabajando en varios proyectos centrados en la ampliación (con locales proporcionados por el Gobierno anfitrión) y en formas innovadoras de utilizar sus locales y modalidades de trabajo flexibles.

**Figura 2: Variación en el número de empleados en los cuatro edificios de la Sede y tasa de crecimiento del personal (2002-2019)**



Nota: Q4 = Cuarto trimestre

Fuente: Auditor Externo, sobre la base de datos facilitados por el PMA (MSDI).

#### 4.1. Características de la ampliación

##### 4.1.1. Ampliaciones impulsadas por el número de miembros del personal

121. A fin de hacer frente al crecimiento continuo de la plantilla, el PMA ha ampliado el edificio principal y ha alquilado más espacio de oficina. A finales de 2019, los equipos de la Sede estaban distribuidos en cuatro edificios, tres de los cuales situados en la misma zona (la excepción es el edificio de la FAO):

- el edificio principal actual, en Via Cesare Giulio Viola, que comprende cuatro bloques y anexos (auditorio, salas de reuniones del Aula Delegatis, guardería, el edificio que en su momento albergó el economato, la farmacia, el aparcamiento), está alquilado a una empresa privada desde 1997 y el contrato de arrendamiento actual se extiende hasta 2022. El PMA ha ido ocupando este edificio de forma gradual. La construcción de nuevos espacios ha puesto a disposición del Programa más metros cuadrados;
- tres plantas parciales del edificio Nokia, en Via Carlo Veneziani, ocupados desde 2013;

- el bloque A del edificio Le Torri, en Via Cesare Giulio Viola, arrendado desde finales de 2018 por un período de seis años, y
- dos pequeñas zonas del edificio de la FAO, ocupadas desde 2018.

122. La expansión en los distintos espacios ha seguido el crecimiento exponencial del personal del PMA. Por lo tanto, las soluciones temporales, como el edificio Nokia, tuvieron que hacerse permanentes.

123. La gestión de los locales de la Sede está sujeta a varias limitaciones, a saber:

- la necesidad de proximidad física para facilitar la interacción entre los equipos;
- la voluntad personal y política de mantenerse cerca del epicentro de la toma de decisiones;
- la necesidad de edificios con espacios que sean suficientemente grandes para ser utilizados como zonas comunes (salas de reuniones, salas de estar/comedores, etc.), y
- disposiciones en materia de seguridad que requieren grandes inversiones.

124. Como ejemplo de la influencia de las limitaciones relacionadas con la gestión del personal, a pesar de la firma del memorando de entendimiento con la FAO el 26 de julio de 2018 al final, en junio de 2019, el PMA decidió reservar tan solo un espacio de 210 metros cuadrados en la primera planta del edificio de la FAO para dar cabida a 22 puestos. Actualmente ese espacio está ocupado por el equipo interinstitucional del Grupo de Innovaciones Operacionales<sup>61</sup>.

125. Aunque la presión sobre el personal del edificio de la Sede está aumentando a consecuencia de la falta de espacio, las normas de protección contra incendios exigen que se reduzca la excesiva ocupación del edificio principal y el alquiler es particularmente atractivo, **esta elección suscita interrogantes**. Además, la FAO y el PMA tienen esferas de actividad que se superponen, ya que ambos organismos se ocupan de cuestiones relacionadas con la agricultura, con posibles interacciones y asociaciones. Sin embargo, la MSD ha indicado que ya se había puesto en contacto con la FAO, pero que los espacios propuestos no eran adecuados para las necesidades del PMA y requerirían una inversión considerable<sup>62</sup>.

**Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda, dada la falta de espacio disponible en la Sede, seguir la evolución de los espacios disponibles en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.**

#### 4.1.2. Situaciones heterogéneas

126. A finales de 2019, cuatro espacios alojaban 1.845 puestos en una superficie de 37.437 metros cuadrados.

<sup>61</sup> Inicialmente también se había pensado en instalar en ese espacio a los equipos encargados de la cadena de suministro y al personal de apoyo.

<sup>62</sup> El PMA, en efecto, rechazó el espacio de la planta baja (113 metros cuadrados) en junio de 2019 y optó por acomodar solo a 22 funcionarios en la primera planta. A las dificultades de los equipos para interactuar y trabajar a distancia con el personal del edificio principal, se añade el hecho de que se trata de un espacio envejecido y menos ergonómico que el edificio principal.

**Cuadro 6: Edificios y coeficientes a diciembre de 2019 (en dólares)**

Denominación del edificio	Uso	Costo del alquiler (en dólares <sup>63</sup> )	Costo de otros servicios incluidos en el contrato de arrendamiento	Número de estaciones de trabajo	Superficie total arrendada (m <sup>2</sup> ) <sup>64</sup>	Superficie de espacio de oficina (m <sup>2</sup> )	Superficie de espacio de oficina / estaciones de trabajo (m <sup>2</sup> )	Costo del alquiler/m <sup>2</sup>	Costo del alquiler/ estación de trabajo
Edificio principal de la Sede	Edificio exclusivo del PMA	6 404 444	-	1 490	32 602	20 880	14	196	4 298
Aparcamiento St Martin - 280 plazas	Aparcamiento	277 778	-						
Edificio Nokia (3 plantas + 30 plazas de aparcamiento)	Edificio compartido con entidades no pertenecientes a las Naciones Unidas	435 573	190 749 (servicios públicos y mantenimiento)	157	1 325	n. d	8,4	329	2 774
Espacio en la FAO	Edificio compartido con un organismo de las Naciones Unidas	63 391	-	22	210	n. d	9	302	2 881
Le Torri - A	Edificio exclusivo del PMA	755 556	77 778	176	3 300	3 220	18,6	229	4 367
Samsung (previsto para 2021)	En construcción - Edificio exclusivo del PMA	1 377 778	-	370	7 314	4 944	13,3	188	3 724

Fuente: Auditor Externo, sobre la base de los datos facilitados por el PMA (MSDI) el 24 de marzo de 2020.

127. El costo total del alquiler de las 1.845 estaciones de trabajo<sup>65</sup> es de 7,9 millones de dólares. En el futuro, cuando se alquile el nuevo edificio Samsung, que se está renovando y que tiene una capacidad total de 2.215 estaciones de trabajo, el presupuesto por concepto de alquiler ascenderá en total a más de 9,3 millones de dólares.

128. En el Acuerdo relativo a la Sede del PMA con el Gobierno de Italia (artículo II, secciones 3 a) y b)) se establece que el Gobierno de Italia reembolsará al PMA los costos de alquiler de sus locales y financiará los gastos de suministro de mobiliario y equipo, entre ellos los materiales de comunicación interna, interpretación simultánea y telecomunicaciones, así como la modificación y reestructuración de los locales, como ocurrió en 1997<sup>66</sup>. Los costos de la gestión cotidiana y del mantenimiento ordinario corren a cargo del PMA.

129. Como resultado de las sucesivas ampliaciones en respuesta a las crecientes necesidades, los edificios de la Sede son bastante heterogéneos, ya sea en lo que respecta

<sup>63</sup> Se aplicó el tipo de cambio vigente al 25 de abril de 2019: 1 euro = 1,1111 dólares.

<sup>64</sup> La superficie total arrendada del edificio principal de la Sede y el edificio Samsung incluye los espacios primarios, los espacios secundarios (almacén subterráneo, archivo, aparcamiento, etc.) y las salas de máquinas (calefacción, electricidad). En el caso de los edificios Nokia, Le Torri y de la FAO, solo incluye los espacios primarios, a veces sin espacios de circulación y aseos. Los edificios varían en cuanto a su distribución, estructura arquitectónica y espacio para las instalaciones compartidas. Por consiguiente, los coeficientes se proporcionan solo a título informativo.

<sup>65</sup> Excluidos el mantenimiento, los servicios públicos, la limpieza y el transporte.

<sup>66</sup> En 1997, tras la intervención del Gobierno de Italia, el propietario cubrió el costo de todas las obras del edificio principal, por un valor de 4.500 millones de liras.

a la superficie media por estación de trabajo (de 9 a 21 metros cuadrados), el costo del alquiler (excluidos los cargos por servicios) por metro cuadrado (de 196 dólares por metro cuadrado para el edificio principal a 329 dólares por metro cuadrado para el edificio Nokia) o el costo del alquiler por estación de trabajo (de 2.593 dólares en el edificio de la FAO a 4.367 dólares en el edificio Le Torri).

#### 4.1.3. Prioridades a medio plazo

130. El reto a medio plazo consiste en garantizar la disponibilidad de suficientes estaciones de trabajo, teniendo en cuenta las normas de seguridad y de protección contra incendios.

a. Un nuevo espacio con un ambicioso objetivo para 2021: el edificio Samsung

131. Por razones de proximidad al edificio central de la Sede y de los requisitos de seguridad, así como por la capacidad ofrecida, el edificio Samsung, que había estado varios años vacío, parecía ser la opción más adecuada. Tiene seis plantas y una terraza en la azotea. Se prevé renovar el edificio equipándolo con estaciones de trabajo flexibles, proporcionando espacio para acomodar a 420 miembros del personal. El nuevo edificio estará conectado con el edificio principal, integrándolo en el perímetro de seguridad. Así, el puesto de seguridad podrá vigilar todo el recinto.

132. Hay estudios en curso para elegir los equipos que podrían trasladarse al nuevo edificio. La MSDI permanece a la espera de que el personal directivo superior adopte una decisión clara al respecto.

133. A partir de la firma del acuerdo, el 12 de septiembre de 2019, el propietario<sup>67</sup> tiene 15 meses y 10 días para finalizar las obras de rehabilitación; por consiguiente, la fecha de entrega acordada es el 22 de diciembre de 2020. Aunque no se han facilitado cálculos precisos de los costos, se estima que las obras a cargo del propietario oscilan entre 10 millones y 11 millones de dólares<sup>68</sup>. Aunque el contrato entre el propietario y los contratistas encargados de la renovación se firmó el 18 de noviembre de 2019, las obras comenzaron recién en enero de 2020.

134. Con arreglo a lo dispuesto en el acuerdo, el PMA debe pagar un depósito de garantía equivalente a seis meses de alquiler al inicio de las obras y, posteriormente, otros seis meses de alquiler en el momento en que el contrato de arrendamiento entre en vigor y el PMA se traslade a los locales. En caso de retraso en la entrega, los intereses por la entrega tardía<sup>69</sup>, cuya cuantía aumenta exponencialmente a medida que aumenta el retraso, se limitan a 1,3 millones de dólares<sup>70</sup>, que corresponde a seis meses y medio de retraso (200 días), a sabiendas de que un solo día de retraso es suficiente para cobrar esos intereses. En caso de no poder trasladarse a los locales seis meses después de la fecha prevista para el inicio del arrendamiento (el 22 de junio de 2021), el PMA podrá retirarse del proyecto.

135. Los plazos del proyecto son muy ambiciosos y las obligaciones impuestas al propietario son limitadas. Dado que ya se ha pagado la mitad del depósito de garantía (682.806 dólares)<sup>71</sup>, el propietario podría utilizar esos fondos para pagar los intereses por la entrega tardía por esa cantidad. Ese monto corresponde a la mitad del importe máximo de los intereses por la entrega tardía y se alcanzará al 110º día de retraso en la entrega del proyecto (cuatro meses, aproximadamente), según la fórmula de cálculo diario de dichos intereses.

---

<sup>67</sup> Se trata de una empresa de gestión que administra las cajas de pensiones de ingenieros y arquitectos italianos (Fabrica).

<sup>68</sup> Entre 9 millones y 10 millones de euros al tipo de cambio del 12 de septiembre de 2019 (1 euro = 1,1013 dólares).

<sup>69</sup> El monto se especifica en las Normas de Trabajo, en el anexo 2.1 del acuerdo

<sup>70</sup> 1,2 millones de euros al tipo de cambio del 12 de septiembre de 2019 (1 euro = 1,1013 dólares).

<sup>71</sup> 20.000 euros al tipo de cambio del 12 de septiembre de 2019 (1 euro = 1,1013 dólares).

**Medida que la Secretaría podría adoptar** – Adaptación de la Sede: Vigilar constantemente las obras de renovación del edificio Samsung y elaborar un informe sobre los progresos realizados para poder cumplir unos plazos particularmente ambiciosos y, al mismo tiempo, seguir buscando otros locales en arrendamiento para hacer frente al crecimiento del personal.

b. Cumplimiento de las obligaciones de seguridad y protección

136. En lo que respecta al perímetro de seguridad, el control del acceso y la vigilancia electrónica, la Sede está sujeta a importantes limitaciones. La rehabilitación del puesto de control de seguridad costó 2,0 millones de dólares<sup>72</sup>. Los gastos de seguridad de la Sede han aumentado considerablemente en los últimos años (de 0,35 millones de dólares a 1,88 millones de dólares entre 2016 y 2019, lo que supone un aumento del 440 %).

137. En un informe de marzo de 2018 sobre la seguridad en el PMA<sup>73</sup>, la Inspector General emitió una observación sobre la necesidad de cumplir reglamentos de protección contra incendios y las normas de seguridad.

138. En este informe se indica que la excesiva ocupación del edificio principal de la Sede repercutió directamente en la seguridad contra incendios. Si bien los extintores están bien situados y la capacitación se lleva a cabo, los primeros auxilios están a 20 minutos de distancia. Por consiguiente, el PMA debe continuar reduciendo el número de estaciones de trabajo e impartiendo capacitación para garantizar una evacuación eficaz del personal en caso de emergencia.

139. Según las normas de protección contra incendios, se permite una capacidad máxima de 1.375 estaciones de trabajo, ya que en algunas plantas (como la Dirección de Bienestar del Personal en la primera planta del edificio amarillo, la biblioteca en la primera planta del edificio verde y las oficinas ejecutivas en la sexta planta del edificio verde) las limitaciones organizativas impiden utilizar toda la capacidad.

140. En cuanto a las evaluaciones, cabe destacar que solo se ha realizado el estudio sísmico. En él se pone de relieve que la vulnerabilidad sísmica de los cuatro edificios de la Sede es muy elevada<sup>74</sup>.

**Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda cumplir las normas de protección contra incendios haciendo lo posible por reducir el número de estaciones de trabajo en el edificio principal.**

#### 4.2. Otras modalidades de trabajo

141. Además de las ampliaciones, el PMA está realizando adaptaciones innovadoras para promover el trabajo flexible: horario flexible, teletrabajo y espacios de cotrabajo.

##### 4.2.1. Experimentos con espacios de cotrabajo

142. El PMA ha puesto en marcha en un ala de una de las plantas del edificio principal (denominado espacio 3G) un proyecto piloto de espacio de trabajo flexible. Este proyecto se inspiró principalmente en la labor realizada en 2018 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

143. En ese espacio los miembros del personal no tienen un escritorio fijo, pero pueden reservar en línea su estación de trabajo con varios días de antelación, en función de los

<sup>72</sup> 1,8 millones de euros al tipo de cambio del 25 de abril de 2019 (1 euro = 1,1137 dólares).

<sup>73</sup> "Internal Audit of WFP Headquarters Security", Oficina del Inspector General (AR/18/04, marzo de 2018).

<sup>74</sup> "Seismic Assessment of the buildings of WFP-Rome HQ", resumen, diciembre de 2017.

requisitos organizativos de su trabajo. La nueva configuración incluye innovadores espacios de trabajo comunes (salas insonorizadas, salas de lectura, taquillas) y herramientas informáticas de última generación.

144. De este modo, se ha eliminado el 30 % de los escritorios y ahora hay 75 estaciones de trabajo abiertas y no asignadas para los 105 miembros del personal que trabajan en esa ala.

145. En mayo de 2019, seis meses después del inicio del experimento, se llevó a cabo una encuesta sobre el nivel de satisfacción de los usuarios. El 80 % de los encuestados evaluó la experiencia de forma positiva (30 %) o muy positiva (50 %). Además, el 70 % del personal de la división trabaja en casa un día a la semana. Dicho esto, solo el 60 % de los usuarios completaron la encuesta.

146. Convendría realizar otra encuesta para medir el grado de satisfacción después de más de un año, sobre todo porque la plantilla sigue aumentando. Además, hay que evaluar la diferencia de productividad entre las dos modalidades de trabajo (oficinas fijas y estaciones de trabajo flexibles).

**Recomendación 12. El Auditor Externo recomienda realizar en 2020 una nueva encuesta sobre el nivel de satisfacción de los usuarios del espacio de trabajo flexible 3G y evaluar su productividad.**

147. Este experimento inspiró la futura configuración flexible del edificio Samsung. En lugar de 422 estaciones de trabajo fijas convencionales, los planos proporcionan 370 estaciones de trabajo flexibles para 420 funcionarios.

#### 4.2.2. Aumento del teletrabajo

148. El teletrabajo ha aumentado en la Sede del PMA, pero se deja a la discreción de cada dirección.

149. La principal ventaja del teletrabajo y de las estaciones de trabajo flexibles, además de la optimización del espacio, es la reducción de los costos por empleado (superficie de los locales, electricidad, calefacción, equipo, viajes). El teletrabajo permite a los miembros del personal organizar su trabajo de diferentes maneras, debido a la eliminación del trayecto casa-trabajo. Sin embargo, existen riesgos de aislamiento o de falta de productividad. Con el fin de mantener el trabajo en equipo, la dirección de la planta 3G establece un día en el que todo el personal se reúne.

150. Aunque no ha planificado exactamente la reducción del número de estaciones de trabajo, el PMA ha establecido una política oficial en materia de teletrabajo y trabajo flexible, de conformidad con el capítulo III del Manual de recursos humanos, que se enmarca en la directiva HR2009/011 de fecha 2 de septiembre de 2009 y en dos memorandos informativos<sup>75</sup>.

**Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda establecer un objetivo de teletrabajo que tenga en cuenta las limitaciones organizativas de cada servicio para contribuir a reducir la excesiva ocupación del edificio principal de la Sede.**

#### 4.3. Elaboración de una visión a largo plazo

151. El Gobierno de Italia ha seleccionado un edificio del decenio de 1930, el antiguo hospital Forlanini, en el distrito de Monteverde de Roma, que podría acomodar al personal de la Sede del PMA y al de varios otros organismos de las Naciones Unidas (entre ellos, el Fondo

<sup>75</sup> Memorando informativo "Rest and Recuperations and Flexible Working Arrangements", del 15 de noviembre de 2019; memorando "Extension of Temporary Changes to the Telecommuting Policy for HQ", del 20 de junio de 2019.

Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA]). El edificio, que está en desuso, ofrece una superficie de 100.000 metros cuadrados (tres veces la superficie que ocupa actualmente la Sede del PMA) y tiene numerosos espacios de almacenamiento y circulación.

152. En el proyecto completo de memorando de entendimiento se prevé una partida de 3,8 millones de euros aportada por el Gobierno de Italia para realizar los estudios de viabilidad. Estos estudios, que el PMA debe organizar, durarían un año y medio e incluirían estudios (sísmicos, ambientales) y una evaluación del impacto en los costos de funcionamiento del PMA que no están cubiertos por el Gobierno de Italia. Habida cuenta de que un proyecto de este tipo podría dar lugar a un aumento significativo de esos costos, de ser necesario el PMA tendrá que negociar una contribución del Gobierno a los gastos de funcionamiento.

153. Este proyecto, de aprobarse, tardaría aproximadamente 10 años y requeriría una importante labor de adaptación de los locales, que se diseñaron originalmente para servir como hospital.

154. El emplazamiento es más céntrico que la Sede actual y, además del PMA, podría alojar una organización o varias. Por tanto, si resultara viable, esta opción contribuiría al logro del objetivo de las Naciones Unidas de agrupar en la medida de lo posible los servicios de sus diversas entidades en un mismo lugar. Sin embargo, la remodelación requeriría un largo período de intensas obras.

**Recomendación 14. El Auditor Externo recomienda mantener a la Junta Ejecutiva informada de los progresos realizados en el proyecto de acuerdo entre el Gobierno de Italia, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el PMA para iniciar los estudios de viabilidad de una nueva ubicación de la Sede.**

## **5. Aplicación de la reforma del sistema de las Naciones Unidas sobre los locales comunes**

155. La Asamblea General, en su resolución 72/279 del 31 de mayo de 2018, aprobó el establecimiento de servicios de apoyo y locales comunes compartidos entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Esta reforma incluye la meta de tener un 50 % de locales comunes para 2021. Por “local común” se entiende cualquier oficina de las Naciones Unidas que aloje a personal de al menos dos entidades del sistema.

156. No obstante, en el texto se introduce un matiz cuando se especifica que ello debería hacerse “cuando proceda”.

### **5.1. Respuesta del PMA a la reforma**

#### **5.1.1. Situación actual**

157. La definición estricta de “locales comunes” de las Naciones Unidas obliga a realizar un ajuste manual de los datos para efectuar su contabilización. Se trata de las oficinas (despachos regionales, oficinas en los países, oficinas de enlace del PMA, suboficinas, otras oficinas) compartidas entre al menos dos organismos de las Naciones Unidas en el curso de un año determinado. Por consiguiente, deben tenerse en cuenta los edificios registrados como inactivos en Archibus que se utilizaron en algún momento del año. Los edificios registrados bajo un solo contrato o parcela deben introducirse por separado para permitir el análisis. Algunas estaciones de trabajo arrendadas no encajan en esta definición.

158. Teniendo en cuenta estos criterios, de 2016 a 2019 el número de oficinas compartidas pasó de 139 a 177 (un aumento del 27 %).

159. Sin embargo, esas 177 oficinas compartidas en 2019 representaban menos del 25 % de los locales del PMA, lo que está muy por debajo de la meta del 50 %. Si bien el

número total de oficinas activas e inactivas del PMA aumentó en un 33 % entre 2016 y 2019, la proporción de oficinas compartidas con respecto al número total de oficinas disminuyó del 25,5 % al 24,3 %.

**Cuadro 7: Proporción de oficinas compartidas con al menos otra entidad de las Naciones Unidas**

	2016	2017	2018	2019
Número de oficinas (oficinas activas e inactivas, después de los ajustes manuales)	546	604	682	727
Número de oficinas compartidas con al menos otra entidad de las Naciones Unidas	139	126	170	177
<b>Proporción de oficinas compartidas</b>	<b>25 %</b>	<b>21 %</b>	<b>25 %</b>	<b>24 %<sup>76</sup></b>

*Fuente:* Auditor Externo, sobre la base de los datos de Archibus.

160. En 2019, de las 177 oficinas compartidas con otros organismos de las Naciones Unidas, 104 eran suboficinas (59 %) y 44 eran oficinas en los países (25 %); las dos categorías representaban el 84 % de las oficinas compartidas, pero solo el 76 % de todas las oficinas.

161. Si bien la definición de las Naciones Unidas de locales comunes se limita a las oficinas, la iniciativa del PMA también abarca otros tipos de activos, como las casas de huéspedes. Por otra parte, los almacenes y los talleres no se prestan fácilmente a la utilización compartida entre organismos debido a su ubicación, que depende exclusivamente de las necesidades operacionales.

162. La cifra facilitada respecto del número de locales compartidos debe interpretarse con cautela:

- Un acuerdo de acogida sobre los locales de la FAO en Angola clasificado como “temporal” se contabiliza como una unidad. La Oficina del PMA en la República Popular Democrática de Corea, que no se considera compartida, se encuentra en un complejo reservado a seis entidades de las Naciones Unidas, aunque los edificios están separados.
- Como la definición de locales comunes no requiere un número mínimo de estaciones de trabajo o de miembros del personal, cualquier grado de uso compartido permite registrar un sitio como tal; en la Sede de Roma, por ejemplo, solo los 22 puestos en el edificio de la FAO están en un espacio compartido. Esta información se ha introducido correctamente en Archibus.
- Las bases de datos utilizadas por las distintas entidades (en particular el UNDSS y el PMA).

163. En todo caso, el ritmo actual con que se comparten los locales parece indicar que la **meta fijada por el Secretario General de las Naciones Unidas no se alcanzará para la fecha prevista.**

<sup>76</sup> En 2019, la proporción de las oficinas activas que, según lo indicado, se comparten con otro organismo de las Naciones Unidas fue del 24,1 %, antes de los ajustes manuales. Esta proporción equivale al 23,6 % de todas las oficinas compartidas activas e inactivas, antes de los ajustes manuales. Por consiguiente, aceptamos la validez de la magnitud de las cifras facilitadas por la MSD.



### 5.1.2. Obstáculos para la coubicación

164. La MSD considera que las oficinas compartidas deben ser la norma, siempre que se alcancen los objetivos previstos<sup>77</sup>. En consecuencia, el PMA autoriza excepciones con arreglo a tres criterios:

- seguridad: un centro de grandes dimensiones podría resultar más atractivo como<sup>78</sup> de atentados;
- contexto operacional: el PMA trabaja ajustándose a sus propias limitaciones logísticas (necesidad de puertos, almacenes o asociados cercanos.) y debe mantener la flexibilidad de sus locales, dadas las fluctuaciones de la financiación y el alcance de sus misiones, y
- viabilidad financiera: el uso compartido de locales podría, dependiendo del caso, generar ahorros o costos adicionales (seguridad, planificación, traslado, renovaciones específicas, servicios compartidos, costos operacionales a cargo del PMA incluso cuando el Gobierno local sigue pagando el alquiler).

165. El objetivo de que los organismos compartan locales no es adecuado para todas las situaciones. Debe evaluarse caso por caso, en función de las posibles sinergias, los análisis de la relación costo-beneficio y la disponibilidad de bienes inmuebles en el mercado.

166. Sin embargo, también hay casos en que se pierden determinadas oportunidades. Las visitas realizadas a una muestra de oficinas sobre el terreno en 2019 ponen de manifiesto que la cuestión de la oportunidad es esencial. El PMA debe poder rescindir con rapidez un contrato de arrendamiento cuando surjan oportunidades de espacios disponibles. Todo esto requiere una planificación mejor:

- La Oficina del PMA en Filipinas no supo cómo aprovechar la oportunidad de incorporarse a la Casa de las Naciones Unidas a partir de julio de 2018, primero por la negativa del director en el país a pesar de que el PMA formaba parte del grupo de trabajo especial encargado de estudiar el proyecto de locales comunes y, luego, por la falta de espacio disponible. Aunque la oficina se trasladó de todos modos en 2019 para ahorrar dinero, el nuevo alquiler sigue siendo considerablemente más elevado que el de la Casa de las Naciones Unidas (160.000 dólares al año, excluida la amortización de los gastos de traslado).
- El Despacho Regional de Bangkok debe asegurarse de no dejar pasar la oportunidad de incorporarse al complejo de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), cuyas obras de ampliación en curso solo le permitirán albergar una entidad adicional en 2022, aunque muchas instituciones están interesadas. Si fuera posible trasladarse al complejo de la CESPAP, el alquiler anual del despacho, incluidos los gastos, pasaría de 475.542 dólares a 396.000 dólares. El despacho regional debe prepararse llevando a cabo sin demora un análisis de las ventajas y desventajas de este traslado.

---

<sup>77</sup> El objetivo principal para establecer un local común es aprovechar mejor los recursos disponibles: eficiencia en función de los costos mediante la reducción de los costos operacionales, utilización eficaz de los recursos compartidos, aumento de la seguridad, y presencia unificada a nivel nacional y subnacional. Véase: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/business-operations>.

<sup>78</sup> Este fue el argumento que la Oficina del PMA en el Senegal utilizó en 2017 para justificar el traslado de la suboficina de Kolda a locales no compartidos, aunque el UNICEF también estaba trasladando su suboficina en ese mismo momento.

**El proyecto de una casa de las Naciones Unidas compartida en Diamniadio (Senegal)**

El Gobierno del Senegal ha emprendido un importante proyecto de desarrollo urbano que prevé la construcción de un nuevo distrito administrativo, a unos 40 kilómetros del centro de Dakar, con objeto de reducir la congestión en la capital. En el marco de este proyecto, ha iniciado la construcción, por iniciativa propia y a sus expensas, de un complejo de edificios destinados a todos los organismos de las Naciones Unidas presentes en el país. Ha prometido alojarlos gratuitamente, dejando que ellos se encarguen solo de los costos de funcionamiento, pero ya no les reembolsará el alquiler si se niegan a participar. El despacho regional y la oficina en el país participan en los grupos de trabajo encargados de preparar la operación y el director de la oficina en el país preside el grupo técnico. El despacho regional expresó su preocupación por la accesibilidad de los futuros locales en vista de la falta de infraestructura, la escasez de instalaciones (tiendas, restaurantes, escuelas) y la distancia de los distritos en los que se recomienda vivir al personal de contratación internacional por motivos de seguridad y comodidad. Los costos de funcionamiento del nuevo complejo podrían ser más elevados que los actuales, en particular en lo que respecta a la seguridad, aunque todavía no se han hecho cálculos precisos.

167. Si bien el PMA ha aceptado en principio la idea de la coubicación y ha establecido tres criterios para autorizar excepciones (seguridad, contexto operacional y viabilidad financiera), aun así parece necesario examinar, al menos una vez cada seis meses, las oportunidades de compartir instalaciones para preverlas mejor y reforzar la comunicación con las oficinas en los países, invitándolas a estudiar sistemáticamente esta opción, especialmente cuando planifiquen un traslado.

**Recomendación 15. El Auditor Externo recomienda que la Sede recuerde a las oficinas en los países que debe darse prioridad al uso compartido del espacio de oficina con otros organismos (coubicación) y que reafirme el principio de que toda excepción debe estar debidamente justificada por la oficina interesada y ser aprobada por la Sede, de conformidad con los tres criterios convenidos (seguridad, contexto operacional y viabilidad financiera).**

## 5.2. El PMA y el enfoque interinstitucional para los locales comunes

### 5.2.1. Establecimiento de grupos de trabajo, proyectos piloto e instrumentos innovadores

168. Los objetivos relativos a los locales comunes figuran en las estrategias de operaciones institucionales locales de las entidades del sistema de las Naciones Unidas. Este marco para la adopción de decisiones, común a los diversos organismos, tiene por objeto orientar a las oficinas en los países en su planificación estratégica, ayudándolas a decidir cómo alcanzar economías de escala, agrupar sus compras y simplificar sus procesos.

169. El Equipo de tareas sobre locales comunes y servicios relacionados con las instalaciones es un grupo de trabajo interinstitucional creado bajo los auspicios del Grupo de Innovaciones Institucionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS).

170. El Grupo de Innovaciones Institucionales proporciona orientaciones y herramientas para determinar qué locales podrían compartirse dentro del sistema de las Naciones Unidas y permitir la adopción de decisiones fundamentadas. El equipo de proyectos de dicho Grupo seleccionó seis países piloto entre los que presentan las mayores posibilidades de coubicación, teniendo en cuenta aspectos como el tamaño y los riesgos.

171. El Equipo de tareas sobre locales comunes y servicios relacionados con las instalaciones recibe las consultas de las oficinas en los países que desean obtener orientación

y asesoramiento, en especial de índole jurídica, sobre su situación particular. Sus actividades complementan la labor sustantiva realizada por el Grupo de Innovaciones Institucionales

### 5.2.2. Realización de análisis de la relación costo-beneficio

172. Basándose en análisis de la relación costo-beneficio, el PMA alienta a sus oficinas en los seis países piloto a que encuentren locales que podrían albergar también otros organismos para reducir al mínimo los costos de establecimiento de nuevos locales u optimizar las inversiones realizadas en locales ya ocupados.

#### a. Una herramienta adoptada a nivel del sistema de las Naciones Unidas

173. El Equipo de tareas sobre locales comunes y servicios relacionados con las instalaciones ha desarrollado una herramienta de análisis de la relación costo-beneficio para establecer casas de las Naciones Unidas u oficinas compartidas, que se ha puesto en práctica en el marco de algunos talleres. En 2019 se llevaron a cabo varios talleres en los países (en particular, en Sri Lanka, Burundi y Kosovo<sup>79</sup>), teleconferencias y actividades de apoyo a distancia destinados a los países piloto para determinar las oportunidades de coubicación de locales comunes y operaciones conjuntas. Dado que los talleres se celebran a nivel de las Naciones Unidas y en ellos participan la mayoría de los organismos del sistema presentes en cada país, el PMA no siempre forma parte del estudio (como en Kosovo).

174. Los análisis de la relación costo-beneficio se llevan a cabo según el método siguiente:

- examen de la situación actual de todos los locales en el país;
- examen de las posibles opciones (coubicación de determinadas entidades en locales existentes o nuevos, en función de las contribuciones del Gobierno anfitrión), teniendo en cuenta varios indicadores: espacio disponible por persona, inversión inicial, incluidos los gastos de traslado y renovación en función del espacio, número de personal interesado, período de tiempo para recuperar los gastos realizados, ahorros operacionales en siete años, nueva proporción de locales comunes, repercusión en los gastos de servicios compartidos, etc., y
- elección de un plan de ejecución que suele comportar el estudio de información adicional (la situación del mercado inmobiliario o la disposición del Gobierno a facilitar locales).

175. Estos análisis ponen de relieve los beneficios de la coubicación desde un punto de vista financiero y no financiero: optimización del espacio, creación de sinergias y posibilidades de colaboración. Sin embargo, algunas opciones redundan en mayores costos.

#### b. Modo de ampliar el alcance de los estudios

176. Varios elementos podrían complementar la perspectiva actual de los análisis de la relación costo-beneficio:

- Debe reforzarse y planificarse el principio de la coubicación de las oficinas a nivel subnacional para considerar de antemano las posibles oportunidades. Las suboficinas son más pequeñas que las oficinas en las capitales y son más adecuadas para el uso compartido de locales, sobre todo por lo que se refiere a la seguridad y el apoyo recíproco.
- Se podría aumentar el número de países objeto de estudio y establecer una periodicidad para llevar a cabo el estudio. Por el momento, la planificación de la

---

<sup>79</sup> Las referencias a Kosovo deben entenderse a la luz de lo dispuesto en la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

consolidación por parte del equipo de proyectos del Grupo de Innovaciones Institucionales se ha limitado a seis países piloto en 2019 y a la formulación de directrices mundiales en el primer trimestre de 2020.

- Aunque la oficina en el país es la que está en mejores condiciones de llevar a cabo estos estudios, por su familiaridad con el contexto, las estrategias de operaciones institucionales permiten realizar esos análisis a nivel local, aun cuando no todos los países están abarcados.
- Los análisis de la relación costo-beneficio se centran principalmente en los bienes inmuebles y no tienen en cuenta las ganancias que podrían obtenerse si se compartieran los servicios de apoyo (sistemas de información, atención médica, transporte o incluso finanzas o recursos humanos) gracias al uso de locales comunes; esas ganancias irían a añadirse a las economías que se generarían gracias a los servicios comunes (limpieza, mantenimiento, servicios públicos, seguridad, recogida de residuos).

Medida que la Secretaría podría adoptar – Locales comunes: Invitar al Equipo de tareas sobre locales comunes y servicios relacionados con las instalaciones a hacer extensivos sus estudios a un mayor número de países, velando por que se incluya sistemáticamente la posibilidad de agrupar suboficinas y se midan los beneficios que podrían derivarse de compartir los servicios administrativos, situación que se vería facilitada por el uso de locales comunes.

#### **IV. AGRADECIMIENTOS**

177. El equipo de auditores desea expresar su agradecimiento a la MSD, que contribuyó en gran medida a la elaboración de este informe, así como a las oficinas sobre el terreno que fueron objeto de las misiones de auditoría y cuyos directores aceptaron compartir sus opiniones y experiencias.

*Fin de las observaciones de auditoría.*

## ANEXOS

### Anexo 1: Medidas que la Secretaría podría adoptar<sup>1</sup>

1. Información disponible – Establecer un objetivo cuantitativo que debe alcanzarse en cuanto a la información que debe registrarse sobre la superficie, el volumen y el número de empleados por edificio con el fin de hacer de Archibus una herramienta de gestión del espacio más precisa y ambiciosa.
2. Casas de huéspedes – Definir con mayor claridad la estrategia de gestión de las casas de huéspedes por lo que se refiere a la clientela prevista y el tamaño.
3. Mecanismo de presupuestación de las inversiones – Examinar los calendarios de reembolso de los préstamos y, cuando proceda, invitar a las oficinas en los países a que cumplan con más rigor los compromisos de reembolso contraídos en virtud de la directiva sobre el Mecanismo de presupuestación de las inversiones.
4. Trazabilidad de las contribuciones en especie – Mejorar la trazabilidad de las contribuciones en especie conservando la información sobre el origen geográfico (esfera de actividad) al transferir los detalles de Archibus al sistema WINGS.
5. Costos de mantenimiento – Examinar el nivel de mantenimiento ordinario, preventivo y continuo con miras a reforzarlo si se considera que es insuficiente.
6. Informe especializado – Elaborar el informe anual sobre el apoyo de ingeniería prestado, de conformidad con la directiva RM2015/004.
7. Reservas de las casas de huéspedes – Mejorar el seguimiento en línea de las reservas en las casas de huéspedes efectuadas por medio del Centro de Reservas para Personal Humanitario facilitando los datos de una persona de contacto que responda a las preguntas, especialmente sobre el estado de la reserva y el procedimiento de cancelación.
8. Integridad de los datos de Archibus – Garantizar que los edificios enumerados en el módulo de gestión ambiental y de riesgos coincidan con los edificios enumerados en el módulo de gestión de la cartera de bienes inmuebles.
9. Gestión ambiental – Aumentar el número de medidas ambientales de pequeña envergadura, eficaces y de bajo costo, con el apoyo especial de la Sede y los despachos regionales y la financiación del Programa de eficiencia energética del PMA.
10. Contribuciones de los países anfitriones – Efectuar un seguimiento periódico del nivel de las contribuciones de los países anfitriones y, si el contexto local lo permite, adoptar medidas para incrementarlas si no se ajustan al nivel de ingresos del país.
11. Adaptación de la Sede – Vigilar constantemente las obras de renovación del edificio Samsung y elaborar un informe sobre los progresos realizados para poder cumplir unos plazos particularmente ambiciosos y, al mismo tiempo, seguir buscando otros locales en arrendamiento para hacer frente al crecimiento del personal.
12. Locales comunes – Invitar al Equipo de tareas sobre locales comunes y servicios relacionados con las instalaciones a hacer extensivos sus estudios a un mayor número de países, velando por que se incluya sistemáticamente la posibilidad de agrupar suboficinas y se midan los beneficios que podrían derivarse de compartir los servicios administrativos, situación que se vería facilitada por el uso de locales comunes.

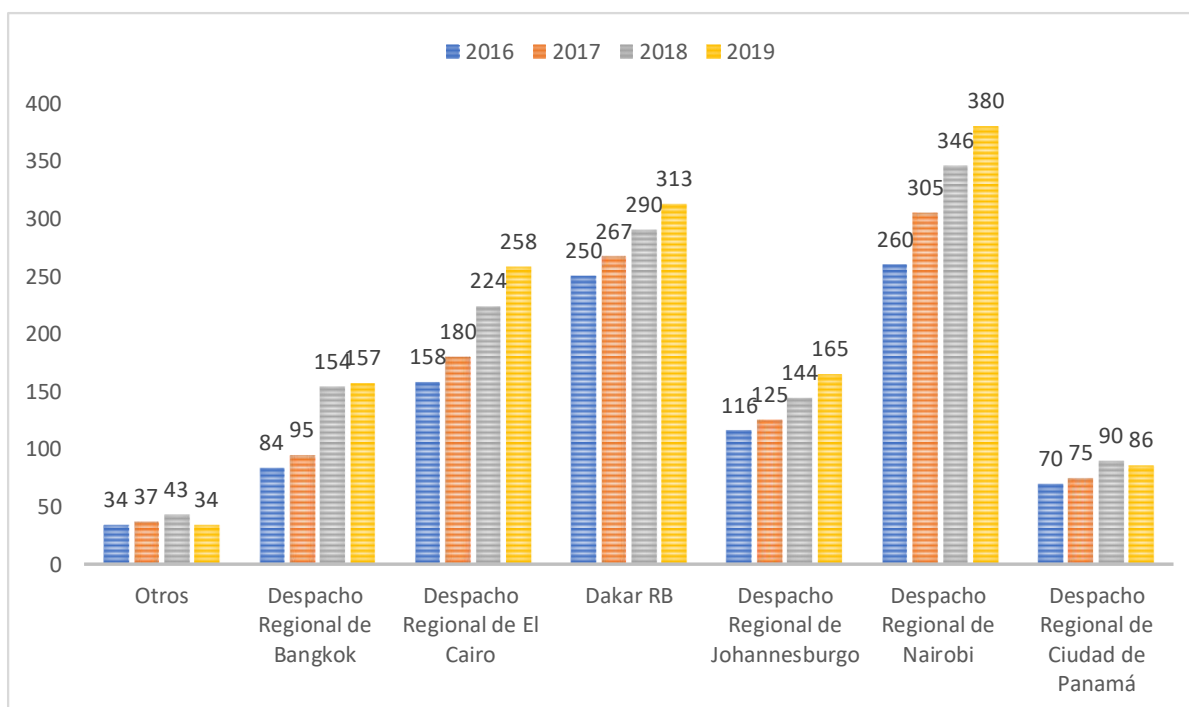
---

<sup>1</sup> Estas medidas, que se proponen a la Secretaría, complementan las recomendaciones presentadas al principio del informe pero, a diferencia de estas, no requieren la presentación de informes de seguimiento a la Junta Ejecutiva.

## Anexo 2: Distribución geográfica de los locales

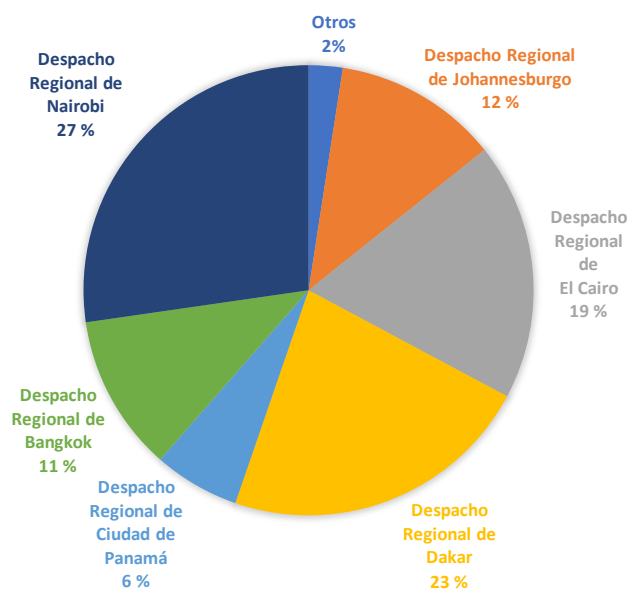
Los datos extraídos de Archibus permiten establecer la distribución de los locales por región. La categoría “Otros” corresponde a las oficinas del PMA (oficinas de enlace) y a otros almacenes e instalaciones del Programa en todo el mundo. Los dos despachos regionales con más edificios son los de Nairobi y Dakar.

**Figura 1: Evolución del número de edificios y terrenos activos, por despacho regional entre 2016 y 2019**



Fuente: Auditor Externo, sobre la base de los datos de Archibus.

**Figura 2: Distribución de los edificios activos por despacho regional en 2019**



Fuente: Auditor Externo, sobre la base de los datos de Archibus.

### Anexo 3: Método de estimación de los costos de gestión de las instalaciones

En el PMA, los costos de gestión de las instalaciones pueden asignarse a 12 de las 28 categorías de costos (partidas comprometidas) del presupuesto de la cartera de proyectos en el país. Por consiguiente, no existe una visión presupuestaria consolidada de los costos de gestión de las instalaciones<sup>1</sup>.

**Cuadro 1: Lista de las cuentas que se han tenido en cuenta para determinar los costos de gestión de las instalaciones**

Categoría del cuadro 3 del informe	GL Account	GL Account long text	GL class
Servicios públicos y otros servicios (excluida la seguridad)	6600000	Utilities-General	Supplies, consumables and other running costs
	6601000	Utilities-Gas	Supplies, consumables and other running costs
	6602000	Utilities-Water	Supplies, consumables and other running costs
	6603000	Utilities-Electricity	Supplies, consumables and other running costs
	6605100	Fuel: Facilities	Supplies, consumables and other running costs
	7022000	Insurance Public Liability and Premises	Other expenses
	7054000	Office Cleaning	Contracted services
	7119500	Fumigation Services	Contracted services
Alquiler	7001000	Rental of Facility	Contracted services
	7002000	UN Common premises rental	Contracted services
Renovaciones y mantenimiento	7051000	Ordinary Premises Maintenance	Other expenses
	7052000	Extraordinary Premises maintenance	Other expenses
	7053000	Office Renovation	Other expenses
Seguridad	7118000	Security Guard Services	Contracted services
Amortización	8000100	Depreciation Expense_Buildings - permanent	Depreciation and amortization
	8000200	Depreciation Expense_Buildings – mobile	Depreciation and amortization
	8060000	Depreciation Expense_Leashold improvement	Depreciation and amortization
<b>Contribuciones en especie</b>	<b>7510120</b>	<b>Exp. Accur. &amp; Other adjustments</b>	<b>Contractual Services (in kind contributions)</b>

Fuente: Auditor Externo y FIN.

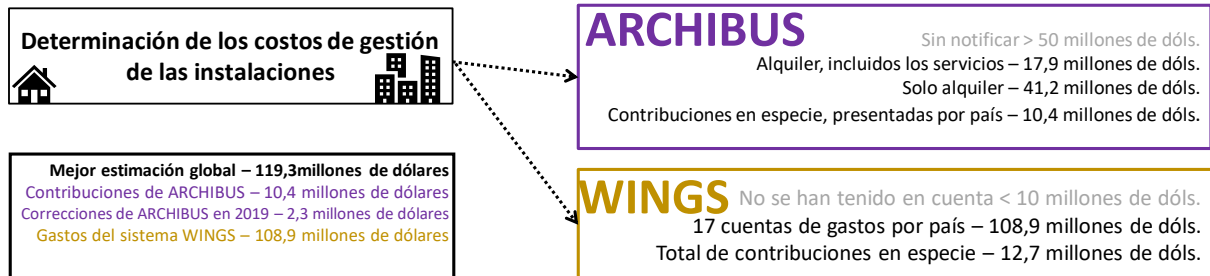
\* Las denominaciones en inglés corresponden a las partidas del sistema WINGS.

La última línea del cuadro se refiere a las contribuciones en especie, que corresponden a los costos de gestión de las instalaciones sufragados por los países anfitriones y que no figuran en los informes anuales. Normalmente se registran en las cuentas del PMA (como gastos e ingresos – cuenta 7510120) al valor de mercado, y se introducen en el sistema WINGS como cantidades totales basadas en los datos de Archibus.

<sup>1</sup> En el caso del GNUD, todos los gastos de gestión de las instalaciones locales se incluyen en la partida de “gastos generales de funcionamiento y otros costos directos”, con excepción de los costos de seguridad, que se consignan en la partida de “servicios contratados”.

Se utilizan otras cinco cuentas para registrar los gastos de gestión de las instalaciones (3001000, 3002000, 3004000 y 3005000 para determinados costos de alquiler de almacenes o costos relacionados con el transporte y 7102000 para gastos de funcionamiento), así como los gastos independientes. Estas cuentas se excluyeron del análisis.

**Figura 1: Estimación de los costos de gestión de los bienes inmuebles del PMA en 2018**

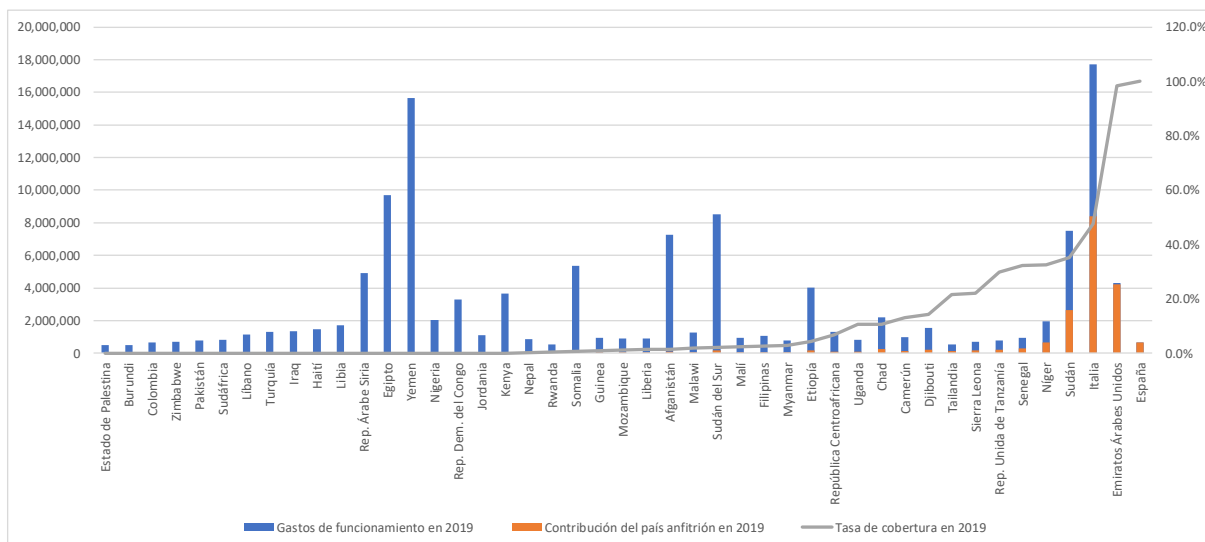


Fuente: Auditor Externo.



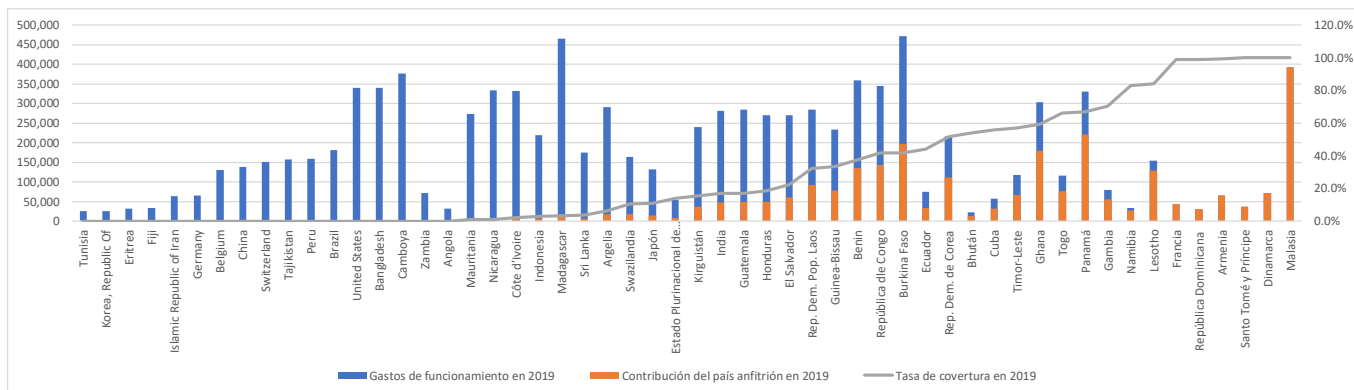
**Anexo 4: Tasa de cobertura de los gastos de funcionamiento por los países anfitriones**

**Gráfico 1: Tasa de cobertura de los gastos de funcionamiento de los bienes inmuebles por medio de las contribuciones de los países anfitriones (en especie y financieras) en los casos en que esos gastos superaron los 500.000 dólares (2019)**



Fuente: Auditor Externo.

**Gráfico 2: Tasa de cobertura de los gastos de funcionamiento de los bienes inmuebles por medio de las contribuciones de los países anfitriones (en especie y financieras) en los casos en que esos gastos no superaron los 500.000 dólares (2019)**



Fuente: Auditor Externo.

**Lista de las siglas utilizadas en el presente documento**

CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
HRM	Dirección de Recursos Humanos
IPSAS	Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público
MPI	Mecanismo de presupuestación de las inversiones
MSD	Dirección de Servicios de Gestión
MSDI	Subdirección de Gestión de Locales e Instalaciones
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia