



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

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual
Roma, 21-25 de junio de 2021

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 12 de mayo de 2020

WFP/EB.A/2021/6-G/1

Original: francés

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos
Para examen

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

Informe del Auditor Externo sobre la gestión de la información relativa a los beneficiarios

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe del Auditor Externo sobre la gestión de la información relativa a los beneficiarios" (WFP/EB.A/2021/6-G/1) y de la respuesta de la dirección del PMA que figura en el documento WFP/EB.A/2021/6-G/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 de Auditoría Externa
Tel.: 066513-2392



AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN RELATIVA A LOS BENEFICIARIOS

Ejercicio económico de 2020

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: PAM-2020-3



ÍNDICE

RESUMEN.....	4
I. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA AUDITORÍA	5
II. LISTA DE RECOMENDACIONES	8
III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	9
1. Fiabilidad de la información	11
1.1 Un margen de aproximación inevitable	11
1.2 Factores de aproximación	13
1.3 Métodos de corrección.....	16
1.4 Asociados en la ejecución	19
2. Utilidad de la información	20
2.1 Beneficiarios directos e indirectos	20
2.2 Intensidad del apoyo	23
2.3 Selección de las personas más vulnerables.....	24
2.4 Intercambio de datos.....	26
4. Gestión de la información.....	33
4.1 Detección de riesgos.....	33
4.2 Mecanismos de coordinación	35
IV. AGRADECIMIENTOS.....	38
ANEXOS	39
Anexo 1: Información sobre los beneficiarios basada en los datos de los Informes Anuales de las Realizaciones	39
Anexo 2: Encuesta realizada por el Auditor Externo.....	40
Anexo 3: Preguntas que podrían formular un donante o un miembro de la Junta Ejecutiva	42

RESUMEN

Para poder ayudar a sus beneficiarios y rendir cuentas de la labor que realiza, el PMA debe sustentarse en datos fiables y transparentes que permitan preservar la confianza que los donantes y otras partes interesadas depositan en él. En este informe se formulan cinco observaciones principales.

1 - El número de beneficiarios del PMA debe considerarse una estimación. La cifra de 114 millones de beneficiarios en 2020 —que figura en todas las comunicaciones del PMA— no es inexacta, pero solo en parte es resultado de un cálculo aritmético. Al dar información pública, el PMA debería explicitar que los datos son aproximados y mencionar las limitaciones metodológicas inherentes.

2 - La información sobre los beneficiarios está sujeta a múltiples factores de aproximación, que hacen imposible prever un control perfecto de los datos. Nos referimos, entre otras causas, a las limitaciones de seguridad, los contextos de emergencia o el hecho de tener que depender de los asociados gubernamentales. Las normas y los instrumentos que se utilizan para el recuento de los beneficiarios varían en función del país y del tipo de transferencia. Los métodos de corrección de los datos brutos, con los que debería ser posible evitar el doble recuento de los beneficiarios, presentan deficiencias. La calidad de los datos sobre los beneficiarios depende también de la calidad de los asociados cooperantes, que es muy variable.

3 - El PMA tiene cierto margen de maniobra para aumentar la utilidad de los datos. La estimación del número total de beneficiarios indirectos sigue siendo imperfecta debido a las diferencias de enfoque, por lo que parece más apropiado utilizar esta información solo de forma puntual, como medida de los resultados en un país determinado. Además, a falta de indicadores suficientes, no se puede medir cabalmente la asistencia que se presta a las poblaciones más vulnerables. Por otra parte, no hay datos cuantitativos que capten la intensidad del apoyo prestado, ya que el PMA suma los beneficiarios que han recibido una ración única durante una emergencia y los que se benefician de un programa de nutrición a lo largo de un año. Es necesario avanzar en el intercambio de datos con los principales asociados, por ejemplo, facilitando el acceso a COMET. Menos de dos tercios de las oficinas en los países cuentan con mecanismos de retroalimentación de los beneficiarios, si bien la información obtenida por ese medio puede contribuir a que los datos sean más fidedignos.

4 - La integración de los sistemas de información y su implementación coordinada son dos objetivos prioritarios. Dos de los cuatro principales sistemas de información del PMA —SCOPE y COMET— están estrechamente relacionados con la gestión de los beneficiarios, pero de hecho se complementan con numerosos instrumentos locales, que son a veces rudimentarios. Por lo tanto, la solidez, la distribución sobre el terreno y la integración de estos instrumentos deberían ser uno de los principales ejes de la próxima estrategia plurianual relativa a los sistemas de información.

5 - Debería reforzarse la gestión de la información sobre los beneficiarios. El PMA no considera que la calidad de la información sobre los beneficiarios y los posibles errores de inclusión sean un riesgo estratégico en sí mismo. Los riesgos vinculados a la información se tratan de forma sectorial, por ejemplo, desde la perspectiva de la protección de los datos. Por último, varias direcciones de la Sede, de forma conjunta o individual, se ocupan del flujo de información sobre los beneficiarios. Los avances generales previstos en este último ámbito no pueden lograrse sin un verdadero liderazgo y una mayor coordinación de las acciones.

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA AUDITORÍA

1. De conformidad con nuestras cartas de notificación, de fechas 27 de mayo de 2020 y 6 de enero de 2021, un equipo de cinco auditores realizó una misión de comprobación en la Sede del PMA, en Roma, en dos etapas: del 20 al 24 de julio de 2020 y del 11 al 22 de enero de 2021. Tal misión fue complementada por otras dos misiones provisionales que se realizaron de forma remota los días 2, 15 y 16 de octubre de 2020. Además, el presente informe se basó también en las misiones remotas realizadas en ocho oficinas en los países¹ en el otoño de 2020, ya que el objetivo era examinar la gestión de la información sobre los beneficiarios del PMA. El equipo entrevistó asimismo a representantes de cinco organizaciones asociadas del PMA² y realizó una encuesta entre los directores regionales y los directores en los países en diciembre de 2020, que tuvo un índice de respuesta del 85 %.
2. Por decisión de la Junta Ejecutiva de 10 de noviembre de 2015, y de conformidad con el 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 para el período comprendido entre el 1º de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022.
3. El mandato del Auditor Externo se precisa en el artículo 14 del Reglamento Financiero del PMA y en el anexo de este, así como en la solicitud de candidaturas al cargo de Auditor Externo. Dicha solicitud de candidaturas y la oferta de servicios del Tribunal de Cuentas, en particular su oferta técnica detallada, aprobada por la Junta Ejecutiva, 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 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 y rinde cuentas a la Junta al respecto.
6. Se preparó una carta de encargo con la Secretaría del PMA para garantizar que, de conformidad con las normas internacionales de auditoría, las obligaciones respectivas de la dirección y el Auditor Externo se entendieran claramente. 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 enmarca en el plan de trabajo anual que el Auditor Externo presentó a la Junta Ejecutiva del PMA en su segundo período de sesiones ordinario de 2020, celebrado en noviembre, y en el que se describen las actividades de auditoría previstas para el período comprendido entre julio de 2020 y junio de 2021. De conformidad con su mandato, el Auditor Externo debe presentar 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 Programa —también denominados “informes de auditoría de los resultados” (que se presentan a la Junta para examen)— y ocho cartas sobre asuntos de gestión redactadas después de las visitas a las oficinas sobre el terreno (despachos regionales y oficinas en los países). El Auditor Externo procede igualmente a validar el proyecto de informe anual sobre

¹ Oficinas del PMA en Benin, el Ecuador, Egipto, Madagascar, Nicaragua, Rwanda, el Sudán y Zambia.

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO) y World Vision International.

la aplicación de sus recomendaciones anteriores, que la Secretaría presenta a la Junta para examen.

8. La auditoría de la gestión de la información relativa a los beneficiarios del PMA se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre las auditorías de los resultados y del cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA y las atribuciones adicionales anejas al mismo. Estas normas exigen al Auditor Externo que cumpla las normas deontológicas pertinentes, ejerza su juicio profesional y dé muestras de pensamiento crítico durante la auditoría.

9. Los principales objetivos de la auditoría eran los siguientes:

- aclarar el concepto de “beneficiario” y las normas para su recuento, en función de los tipos de asistencia prestada y de las poblaciones afectadas;
- analizar, desde el punto de vista de la fiabilidad de los métodos utilizados, la gestión de los datos de los beneficiarios a lo largo de todo el ciclo, desde la evaluación de las necesidades hasta el análisis de los datos, pasando por su tratamiento y seguimiento;
- entender cómo se recolectan, miden y evalúan esos datos para ayudar a orientar a los funcionarios del PMA en el proceso de adopción de decisiones de gestión, y
- analizar la calidad de los informes sobre los beneficiarios en las oficinas en los países y en la Sede del PMA.

10. En general, la pregunta que se formuló fue si la información proporcionada a la Junta Ejecutiva, a los donantes y a la dirección (Sede) era exacta, completa, oportuna, pertinente y apropiada para los destinatarios, y segura, como exigen las directrices del PMA relativas a la calidad de los datos³.

11. Habida cuenta de la reciente labor llevada a cabo por la Oficina de Auditoría Interna (OIGA) y por la dirección en relación con los sistemas de información sobre los beneficiarios (principalmente la plataforma digital para la gestión de los datos sobre los beneficiarios y de las transferencias, SCOPE) y con la protección de los datos personales de los beneficiarios, el Auditor Externo no ha examinado en profundidad estos dos temas.

12. Cada una de las observaciones y recomendaciones se discutió con el personal pertinente, en particular el de la Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo (PRO), la Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento (RAM), la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales (CPP) y la Dirección de Tecnología (TEC). La reunión de cierre de la auditoría tuvo lugar en la Sede, en Roma, el 22 de enero de 2021, en presencia de los directores de las direcciones mencionadas. La Secretaría confirmó la validez de los hechos expuestos en el informe provisional, que le fue transmitido el 4 de febrero de 2021. El presente informe tiene plenamente en cuenta sus observaciones y respuestas, facilitadas por escrito el 4 de marzo de 2021, así como las recibidas de la OIGA el 3 de marzo de 2021.

13. En las auditorías que se llevan a cabo de conformidad con las normas internacionales, los resultados y el cumplimiento se examinan con arreglo a criterios adecuados y se analizan las causas de las discrepancias que pueda haber respecto de estos criterios. El objetivo es responder a las principales preguntas de la auditoría y recomendar mejoras. La primera etapa de una auditoría es delimitar el asunto considerado, es decir, la información o actividad que se ha de evaluar. Dicho asunto puede adoptar diversas formas y tener distintas características, dependiendo del objetivo de la auditoría. Para que la comprobación resulte adecuada, el asunto considerado debe poder definirse, de modo que se mida sistemáticamente en función de los criterios establecidos, y ser objeto de procedimientos

³ *Guidance on Data Quality*, Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento (RAM), diciembre de 2020.

destinados a recabar elementos probatorios suficientes y apropiados que sirvan de fundamento al dictamen o la conclusión de auditoría⁴.

14. Para llevar a cabo su examen, el Auditor Externo elaboró una clasificación lógica por etapas de los objetivos del PMA por lo que respecta a la gestión de la información sobre los beneficiarios, subdividiéndolos en objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos. Para alcanzar cada tipo de objetivo, los programas apuntan al logro de distintos tipos de resultados: 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 los efectos previstos a largo plazo, cuyo análisis tiene más relación con la evaluación. Los logros, productos y efectos previstos enumerados en el siguiente marco lógico constituyen los criterios básicos de valoración de los resultados del programa en cuestión. El grado de complejidad que comporta la evaluación del logro de los objetivos varía según su orden de importancia y, en algunos casos —especialmente en lo que se refiere a los efectos previstos—, a menudo supera los límites de una auditoría de los resultados y se inclina más hacia una evaluación.

Marco lógico para la gestión de la información relativa a los beneficiarios del PMA

Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> Tener conceptos claros sobre la noción de beneficiarios Disponer de procedimientos precisos y coherentes para tratar la información sobre los beneficiarios Organizar e implementar sistemas de información adaptados al tratamiento de la información sobre los beneficiarios Programar la labor de seguimiento y comprobación de los datos sobre los beneficiarios Aprovechar y compartir la información sobre los beneficiarios disponible en el PMA Garantizar una gestión coherente de la labor de mejora de la calidad de los datos sobre los beneficiarios en la Sede y sobre el terreno 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar datos precisos y fiables sobre los beneficiarios Elaborar datos oportunos sobre los beneficiarios Realizar un seguimiento riguroso de las operaciones Tener un buen manejo de la diversidad de condiciones en que se recolecta la información sobre los beneficiarios Garantizar la protección de los datos personales facilitados por los beneficiarios Hacer posible que el PMA adopte un enfoque más cualitativo 	<ul style="list-style-type: none"> Disponer de datos fiables para las actividades de promoción del PMA Orientar la labor del PMA en la dirección correcta, especialmente en favor de las personas más vulnerables Ser un asociado de confianza en la comunidad internacional Dar cuenta de la labor realizada de forma transparente a los donantes y a otras partes interesadas Permitir un análisis del impacto de las operaciones del PMA en los países en cuestión
Logros	Resultados	Efectos previstos

Fuente: Auditor Externo.

15. Debido a las restricciones de viaje impuestas por la situación sanitaria, los equipos de auditoría externa debieron realizar todas las comprobaciones provisionales de las oficinas sobre el terreno de forma remota. En vista del mayor tiempo que supuso la realización de parte del trabajo a distancia, hubo algunas cuestiones que no pudieron abarcarse, como el costo de la gestión de la información sobre los beneficiarios o la protección de los datos personales. Además, las pruebas de auditoría recogidas no se basan en observaciones visuales, en particular en lo que respecta al seguimiento de las distribuciones sobre el terreno. Aun lamentando el impacto negativo en la calidad de la información recopilada y del diálogo con el equipo de auditoría, el Auditor Externo opina que esas limitaciones no le impidieron reunir pruebas adecuadas en las que basar su opinión.

⁴ Norma ISSAI 100, párrafos 22 y 26.

II. LISTA DE RECOMENDACIONES

16. 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 de carácter menos urgente, que la dirección debe abordar.
- **Prioridad 3:** cuestión respecto de la cual podrían mejorarse los controles y sobre la que se llama la atención de la dirección.

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Fiabilidad	1	1. El Auditor Externo recomienda que se elaboren anexos metodológicos en los que se indiquen las condiciones y limitaciones del recuento realizado, en apoyo de los datos sobre los beneficiarios presentados en los informes anuales sobre los países y en el Informe Anual de las Realizaciones.
Fiabilidad	1	2. El Auditor Externo recomienda que se haga una clasificación de las oficinas en los países en función de los 10 criterios de calidad de la información enumerados, y que esta se incluya en los informes que se presenten a la Junta Ejecutiva.
Fiabilidad	2	3. El Auditor Externo recomienda que se refuercen las evaluaciones del desempeño de los asociados cooperantes de modo que permitan valorar la calidad de los datos recopilados.
Utilidad	3	4. El Auditor Externo recomienda que, siempre que sea posible y pertinente, se haga una estimación de los beneficiarios indirectos en los informes trimestrales y semestrales sobre las actividades de las oficinas en los países, así como en el marco de las evaluaciones de los programas.
Utilidad	1	5. El Auditor Externo recomienda que se indique la duración de la asistencia prestada a los beneficiarios, por actividad y país.
Utilidad	2	6. El Auditor Externo recomienda aprobar una directiva que permita tener más en cuenta los criterios cualitativos de selección de los beneficiarios durante las fases de registro y de presentación de informes.
Utilidad	2	7. El Auditor Externo recomienda que se dé cuenta sistemáticamente de la elaboración de los informes de seguimiento de los efectos a nivel regional y central, y garantizar que esos informes se publiquen con regularidad.
Utilidad	3	8. El Auditor Externo recomienda que se dé acceso al tablero de análisis de datos de COMET a los asociados y los donantes del PMA.
Sistemas de información	1	9. El Auditor Externo recomienda que se elabore un plan central de implementación y armonización de los sistemas de gestión de la información sobre los beneficiarios en los países donde opera el PMA y, en particular, que se establezca un calendario para la implementación de SCOPE
Sistemas de información	1	10. El Auditor Externo recomienda que se ultime la interconexión entre SCOPE y COMET en 2021.
Gestión	2	11. El Auditor Externo recomienda que, cuando se realice el próximo análisis anual de los riesgos, se añada un riesgo estratégico relativo a los errores de inclusión y exclusión de beneficiarios.
Gestión	1	12. El Auditor Externo recomienda que se establezca en la Sede un mecanismo de coordinación permanente de las distintas entidades responsables de la información sobre los beneficiarios, bajo la autoridad del PD.

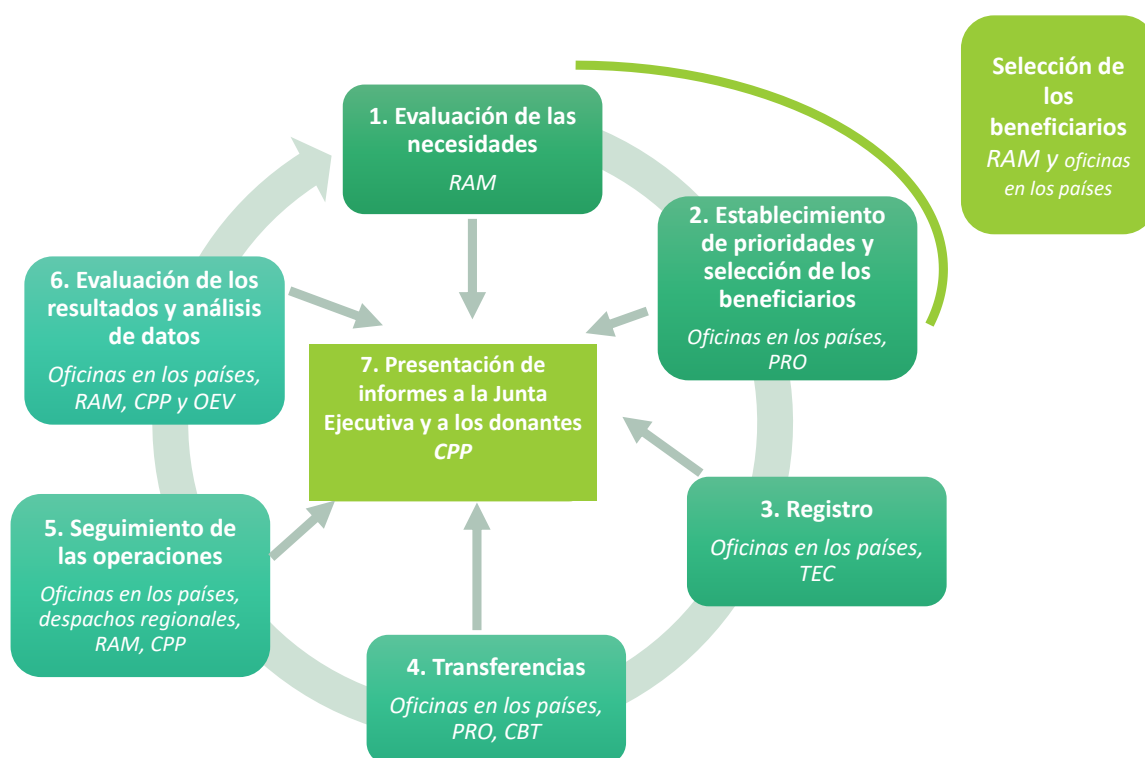
III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

17. La atención que el PMA presta a los beneficiarios de sus actividades, y principalmente a la calidad de la información sobre ellos, es un elemento central para evaluar la eficacia del Programa. La asistencia directa a las personas que sufren inseguridad alimentaria corresponde a los primeros tres de los cinco Objetivos Estratégicos establecidos por el PMA en su Plan Estratégico para 2017-2021⁵: erradicar el hambre, mejorar la nutrición, lograr la seguridad alimentaria. Como se recuerda en el mandato de febrero de 2019 de la Sede y los despachos regionales, los beneficiarios ocupan siempre un lugar central en la labor del PMA.

18. Dado que los beneficiarios se encuentran sobre el terreno, la responsabilidad principal en materia de recolección, tratamiento y análisis de esta información recae en las oficinas en los países, en el marco de la aplicación de sus respectivos planes estratégicos. Las tareas correspondientes se describen en el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas, de 2016. Los despachos regionales prestan apoyo técnico a las oficinas en los países y supervisan el trabajo que estas realizan en relación con los beneficiarios.

19. La gestión de la información sobre los beneficiarios se basa en un ciclo de siete etapas en las que participan diversas entidades del PMA sobre el terreno y en la Sede.

Figura 1: Ciclo de gestión de la información sobre los beneficiarios⁶



Fuente: Auditor Externo

⁵ WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev. 2.

⁶ 1- Evaluación de las necesidades: evaluación cuantitativa de las necesidades operacionales para cumplir el mandato del PMA en el territorio abarcado por una oficina en el país. 2- Establecimiento de prioridades y selección de los beneficiarios: definición de criterios sociodemográficos para seleccionar a los grupos de población prioritarios de un territorio. 3- Registro: inclusión de los datos de los beneficiarios de los programas en los sistemas de información del PMA para facilitar su seguimiento. 4- Transferencias: suministro de un bien o servicio a los beneficiarios de acuerdo con el mandato del PMA. 5- Seguimiento de las operaciones: examen de la idoneidad de los procesos de selección de las poblaciones beneficiarias, una vez implantados los programas, para determinar la necesidad de introducir mejoras. 6- Evaluación de los resultados y análisis de datos: análisis de los datos sobre

20. Debido al amplio alcance de la información sobre los beneficiarios, el PMA no ha definido ni asignado responsabilidades únicas en su Sede. Se ha encomendado la labor a varias direcciones, que dependen de distintos departamentos, a saber: la PRO, que presta apoyo en materia de conducción de las actividades y de prestación de asistencia y rendición de cuentas a los beneficiarios; la RAM, que analiza los datos recogidos sobre los beneficiarios para optimizar las actividades realizadas; la CPP, que se encarga de informar a la Junta Ejecutiva sobre la labor realizada, entre otras cosas, por medio del Informe Anual de las Realizaciones, y la TEC, que vela por el buen funcionamiento de los sistemas internos de información sobre los beneficiarios del PMA (a través de su Subdirección de Servicios a los Beneficiarios), incluido el sistema de registro de beneficiarios SCOPE.

21. En el marco de su reciente labor sobre el terreno, la OIGA ha señalado con frecuencia deficiencias por lo que respecta a la información sobre los beneficiarios: 15 de las 17 auditorías de oficinas sobre el terreno⁷ que realizó entre 2018 y 2020 incluyen observaciones en ese sentido en relación con la selección de beneficiarios (en siete de los 15 informes), el registro de los beneficiarios (en 11 informes), el seguimiento (en ocho informes) y la presentación de informes (en 11 informes).

22. La propia naturaleza del trabajo del PMA, que debe intervenir en situaciones de emergencia o en lugares particularmente difíciles, vuelve ilusorio pensar en poder controlar toda la información sobre los beneficiarios. A tal realidad se hace referencia en la nota orientativa sobre la estimación y el recuento de beneficiarios, cuando se indica que si bien las oficinas en los países no deben cejar en sus esfuerzos por estimar y contabilizar a los beneficiarios con la mayor precisión posible, el PMA opera en contextos que no siempre permiten gran exactitud⁸.

23. Sin embargo, conocer los obstáculos que puede afrontar a este respecto es esencial para el PMA a fin de poder limitarlos, mejorar sus resultados y su rendición de cuentas y, en general, adquirir mayor madurez para seguir siendo un organismo de referencia en materia de seguridad alimentaria. Como observaba la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) en su última evaluación del PMA (en abril de 2019)⁹, la información sobre los beneficiarios sigue siendo una de las principales esferas que deben mejorarse.

24. El PMA presta cada vez más atención a la información sobre los beneficiarios. Durante los últimos 18 meses ha publicado una serie de directrices con aclaraciones valiosas de conceptos, precisiones sobre los requisitos o recomendaciones sobre los métodos¹⁰. Parece ser muy consciente del equilibrio que hay que mantener entre, por un lado, la necesidad de mejorar la recolección y el tratamiento de datos sobre los beneficiarios, los cuales son cada vez más numerosos y precisos, y, por otro, la creciente atención que se otorga a la protección de los datos personales.

25. En el momento en que se realizó esta auditoría, esas directrices generales aún no se habían traducido en hechos concretos. Como comentó un director regional al Auditor Externo, “hay poca rendición de cuentas sobre la calidad de los datos”, mientras que otro manifestó

los beneficiarios para optimizar la labor. 7- Presentación de informes a la Junta Ejecutiva y a los donantes: información dirigida a los donantes y a la Junta Ejecutiva sobre los resultados de las actividades financiadas.

⁷ Bangladesh, Nigeria, Somalia y Sudán del Sur en 2018; Chad, Honduras, Liberia, Níger, Pakistán, Perú, Sudán y Túnez en 2019, y Etiopía, Myanmar, República Democrática del Congo, Uganda y Yemen en 2020.

⁸ *Guidance Note on Estimating and Counting Beneficiaries*, septiembre de 2019.

⁹ *MOPAN 2017-18 Assessments – World Food Programme (WFP)*, abril de 2019.

¹⁰ Estas directrices se refieren a la selección de los beneficiarios (mayo y diciembre de 2020), la gestión de la identidad de los beneficiarios (mayo de 2019), la estimación y el recuento de los beneficiarios (septiembre de 2019) y, de manera más general, a la calidad de los datos (octubre de 2020). Véase más abajo.

que “las mejoras en cualquier aspecto de la gestión de la información pueden tener un impacto significativo en la eficacia de nuestras actividades”.

1. **Fiabilidad de la información**

1.1 **Un margen de aproximación inevitable**

26. El PMA centra las comunicaciones que dirige a la Junta Ejecutiva, los donantes y el público en general en el número de beneficiarios de sus actividades. En su Informe Anual de las Realizaciones de 2019, presentado en julio de 2020, comunicó que había prestado asistencia a 97,1 millones de beneficiarios¹¹. En noviembre de 2020 indicó que, en el contexto de la pandemia de COVID-19, había proporcionado asistencia alimentaria directa a 96,6 millones de personas en los primeros nueve meses de 2020¹², incluidas las transferencias de base monetaria (TBM). Esta cifra pasó a ser 114 millones de beneficiarios en el año, según lo indicado por el Director Ejecutivo en el preámbulo de los estados financieros de diciembre de 2020.

27. Sobre el terreno, las comunicaciones del PMA se refieren al número de beneficiarios indicado en las reseñas de los países disponibles en el sitio web de las respectivas oficinas en los países, pero esas cifras no son en realidad sino estimaciones.

28. El PMA también se basa en datos cuantitativos para orientar su labor.

**Cuadro 1: Metas relativas al número de beneficiarios directos
(en millones de personas)**

Indicadores	Meta para 2019	Meta para 2020	Meta revisada propuesta para 2020
Número total de personas seleccionadas que se benefician de las transferencias de alimentos y de base monetaria proporcionadas por el PMA	78,8	81	87,8
Número de escolares seleccionados que se benefician de las intervenciones de alimentación escolar	17,7	17,7	22,2
Número de personas seleccionadas que se benefician de las intervenciones centradas específicamente en la nutrición	22,4	23,5	18,8
Número de personas seleccionadas que se benefician de las actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos	10,9	11,7	14,7

Fuente: Plan de Gestión del PMA para 2020-2022 (WFP/EB.2/2019/5-A/1), Cuadro V.1 pág. 87.

29. Sin embargo, la encuesta¹³ realizada por el Auditor Externo a los directores en los países reveló que el 25 % de las oficinas en los países que respondieron¹⁴ consideraban que la

¹¹ Véase en el anexo 1 la presentación detallada de los datos sobre los beneficiarios incluidos en los informes anuales de las realizaciones.

¹² *WFP Global Update on COVID-19: November 2020 – Growing Needs, Response to Date and What's to Come in 2021*. Véase: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP-0000121038.pdf>.

¹³ Véase el anexo 2.

¹⁴ Bután, Burkina Faso, Colombia, Djibouti, Etiopía, Irán, Liberia, Malawi, Nepal, Nicaragua, Níger, República Dominicana, República Popular Democrática de Corea, Rwanda, Sri Lanka, Sudán del Sur, Túnez y Zambia.

información sobre el recuento de beneficiarios era aproximada, es decir, que tenía un margen de error del 10 % como mínimo.

30. Las razones aducidas para esos supuestos márgenes de error varían de un país a otro: dificultades para determinar la superposición de beneficiarios de diferentes actividades (República Democrática del Congo, Burundi); retrasos en la presentación de los informes sobre las distribuciones por parte de los asociados (Sudán); tamaño real de los hogares en comparación con el coeficiente multiplicador de cinco recomendado en las directrices institucionales (Haití, Madagascar, Malí, Turquía); falta de implementación de SCOPE (Myanmar, Sudán del Sur).

31. La pandemia de COVID-19, que se clasificó como emergencia mundial de nivel 3 entre marzo y noviembre de 2020¹², provocó un relajamiento, en algunos casos, del seguimiento sobre el terreno que suelen realizar las oficinas en los países¹⁵, lo que puede haber reducido el nivel de confianza en los datos elaborados y podría afectar a la calidad de los datos presentados en el Informe Anual de las Realizaciones de 2020.

32. Aunque, según la encuesta, menos del 10 % de los directores en los países consideran que su capacidad de procesamiento de la información se ha visto afectada significativamente por el virus, la crisis provocada por la COVID-19 ha planteado nuevas incertidumbres en materia de información sobre los beneficiarios debido a los cambios en las modalidades de distribución de las raciones de alimentos, como la duplicación de las porciones distribuidas para reducir la frecuencia de la interacción con los beneficiarios (Sudán y Madagascar). Deben asimismo tenerse en cuenta los cambios en algunas modalidades de asistencia (por ejemplo, el paso de los programas de alimentación escolar al suministro de raciones para llevar a casa en el Sudán desde marzo de 2020) y, en general, la reducción de las actividades de verificación in situ por parte de las oficinas en los países (por ejemplo, la subcontratación de la labor de supervisión a terceras partes en el Afganistán o en Etiopía) o de las oficinas locales (Madagascar, Rwanda y Sudán).

33. Como se muestra en los siguientes capítulos¹⁶ de este informe, existen limitaciones en cada etapa del proceso de retroalimentación de datos, lo que crea un riesgo de aproximación o incluso de error antes de que los datos se introduzcan en el Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET). Concretamente, eso es lo que ocurre cuando una oficina en el país no lleva a cabo un análisis sistemático de las listas de beneficiarios. Por ejemplo, en la reciente auditoría interna de la Oficina del PMA en Etiopía¹⁷ se constató que no se habían hecho suficientes comprobaciones para determinar si el proceso de consolidación del número de beneficiarios por parte de los asociados cooperantes del Gobierno, a nivel regional, garantizaba la exactitud e integridad de las cifras obtenidas.

34. Por lo tanto, es necesario reconocer que la información sobre los beneficiarios registrados y asistidos presenta limitaciones técnicas en términos de fiabilidad, que además varían en función del contexto, y que debería informarse al respecto a las oficinas en los países y a la Sede.

Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda que se elaboren anexos metodológicos en los que se indiquen las condiciones y limitaciones del recuento realizado, en apoyo de los datos sobre los beneficiarios presentados en los informes anuales sobre los países y en el Informe Anual de las Realizaciones.

¹⁵ En la nota *Executive Director COVID-19 Controls Inquiry* (septiembre de 2020), preparada tras realizar una encuesta en las direcciones de la Sede y en las oficinas en los países, el PMA indica que la selección, el registro y la verificación de los beneficiarios se han visto complicados por las restricciones de viaje y las medidas de distanciamiento.

¹⁶ Capítulos 2.2 y 2.3.

¹⁷ Informe de la auditoría interna de las operaciones del PMA en Etiopía (AR/20/05).

1.2 Factores de aproximación

35. El margen de error aplicable a los datos sobre los beneficiarios depende de varios factores. La calidad de los datos recogidos varía según el país, la actividad y el asociado de que se trate.

36. En algunos países, las condiciones de seguridad no permiten un acceso directo y regular a los beneficiarios, lo que afecta a la calidad de los informes. En el Pakistán¹⁸, la oficina en el país informa de que algunos datos sobre los beneficiarios se recogen manualmente, en papel, por razones de seguridad. En la República Árabe Siria, la oficina en el país informa de que la estabilización del conflicto en los últimos 18 meses le ha permitido avanzar hacia una mayor transparencia de sus actividades y acrecentar la rendición de cuentas¹⁸.

37. En los últimos años, el PMA ha tenido que actuar cada vez más en contextos de emergencia¹⁹, lo que hace necesario realizar estimaciones. Aunque se tiene en cuenta en la nota orientativa sobre la estimación y el recuento de beneficiarios⁸, esta situación, repercute en la fiabilidad de la información que las oficinas en los países deben recopilar cuando se enfrentan a una gran afluencia de beneficiarios, ya que estas tienden a basarse en estimaciones, como se prevé en dicha nota orientativa. En Bangladesh, por ejemplo, la OIGA detectó un fallo en la actualización de la base de datos de los beneficiarios (nacimientos y defunciones) en 2018²⁰, tras la llegada de los refugiados rohinyás que había justificado la declaración de una emergencia de nivel 3. Sin embargo, no se indica el número de beneficiarios estimados y no contabilizados.

38. Los datos sobre los beneficiarios suelen basarse, aunque no sistemáticamente, en una estimación del número de personas por hogar. Según la citada nota orientativa, cuando se desconoce el número de personas por hogar y el apoyo se presta a toda la familia, se recomienda aplicar un coeficiente multiplicador fijo de cinco, por ejemplo. Sin embargo, esta cifra no siempre coincide con la realidad “media” observada: en Haití, el director en el país considera que, como el tamaño de los hogares es muy variable, esta regla afecta a la exactitud de los datos²¹.

39. Es posible que el PMA tenga que recurrir a datos de fuentes externas, ya sea de asociados internacionales (la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], a través de su base de datos ProGres) o de Gobiernos (República Popular Democrática de Corea, Turquía, etc.), especialmente cuando presta asistencia a refugiados (que constituyeron el 21,2 % de los beneficiarios en 2019). Así pues, la fiabilidad de los datos varía en función de la categoría de beneficiarios de que se trate (desplazados, refugiados, residentes, etc.). El Director de la Oficina del PMA en Etiopía considera, por ejemplo, que al depender la oficina en el país de los informes facilitados por el Gobierno, cabe la posibilidad de que los datos no sean exactos, ya que no están totalmente bajo el control del PMA²². La calidad de los datos facilitados por esas terceras partes no es necesariamente

¹⁸ Resultados de la encuesta realizada por el Auditor Externo a los directores en los países en relación con los datos sobre los beneficiarios, enero de 2021. Véase el anexo 2, pregunta 6.

¹⁹ En 2019, el 59 % de los beneficiarios procedían de países en donde se estaba llevando a cabo una operación de emergencia de nivel 2 o 3.

²⁰ Informe de la auditoría interna de las operaciones del PMA en Bangladesh (AR/18/19), diciembre de 2017.

²¹ Encuesta realizada por el Auditor Externo. Véase el anexo 2.

²² Resultados de la encuesta realizada por el Auditor Externo a los directores en los países sobre los datos relativos a los beneficiarios, enero de 2021. El director de la Oficina del PMA en Sri Lanka hace el mismo análisis: “La situación ideal es aquella en la que el PMA es plenamente responsable de todas las etapas de la prestación de asistencia (desde la selección de los beneficiarios hasta la entrega de los productos, utilizando herramientas digitales integradas para el flujo de información). En los contextos de desarrollo en los que el PMA suele trabajar a través de instituciones gubernamentales, que son responsables de la gestión de los datos y de la confidencialidad

peor, pero el PMA no puede ofrecer el mismo nivel de garantía que cuando ejerce un control total. En el Sudán, por ejemplo, el Auditor Externo encontró discrepancias significativas entre las estimaciones del PMA y las del ACNUR en cuanto al número de beneficiarios, por no estar actualizadas las listas proporcionadas al PMA y por ser imposible deducir de esos datos la ubicación de los refugiados en el país.

40. No todas las actividades gozan de las mismas garantías en cuanto a la calidad de la información sobre los beneficiarios. La actividad de alimentación escolar (17,7 millones de beneficiarios en 2019), en particular, se lleva a cabo en la mayoría de los casos sin que las oficinas en los países tengan el control de las listas —cuya elaboración es responsabilidad de las autoridades locales— o incluso sin disponer de listas en donde figuren los nombres de los beneficiarios. En estos casos, el monto de la asistencia prestada por el PMA no se basa en un desglose individualizado. Un examen de integridad preventivo sobre las actividades de alimentación escolar realizado por la Oficina del Inspector General (2020) puso de manifiesto que las garantías sobre el número de niños efectivamente asistidos eran limitadas.

41. Cuando el PMA lleva a cabo varias actividades diferentes dirigidas al mismo grupo de personas, el proceso de corrección de la superposición de beneficiarios para lograr un número único de beneficiarios es complejo (véase el capítulo 1.3). En este sentido, la Oficina del PMA en Malawi reconoce que “a medida que el PMA avanza hacia un enfoque más integrado, en cuyo marco los hogares vulnerables reciben un conjunto integral de servicios (prevención de la malnutrición, comidas escolares y una serie de intervenciones basadas en la resiliencia), es necesario comprender mejor el tema de la superposición de los beneficiarios”²³. La acumulación de actividades puede acarrear dificultades, como en el caso de Sri Lanka, donde la oficina en el país desea aumentar las sinergias entre sus diferentes actividades, pero admite que ello puede conllevar el riesgo de una menor precisión en el número de beneficiarios únicos²³.

42. Cuando se utilizan datos biométricos, muchas oficinas en los países consideran que la plataforma SCOPE ofrece un mayor nivel de fiabilidad que otros instrumentos de recolección de datos sobre los beneficiarios (como la herramienta móvil de adquisición de datos operacionales MoDa o las hojas de cálculo Excel)²⁴. Sin embargo, esta garantía depende de la integridad, la exactitud y la fiabilidad de los datos relativos a cada beneficiario, lo que permite identificarlo como beneficiario único. De hecho, el Auditor Externo constató la falta de solidez de algunos de esos datos, lo que también se señaló en los informes de auditoría interna.

43. En 2020, solo el 21,4 % de las identidades registradas en SCOPE estaban asociadas a una huella digital, si bien la biometría ofrece un mayor nivel de garantía de la identidad de los beneficiarios²⁵. Esta situación varía de un país a otro. Por ejemplo, el examen de la Oficina del PMA en Somalia²⁶ reveló que solo el 49 % de los registros locales de beneficiarios incluían datos biométricos.

de los datos de sus propios ciudadanos, la capacidad del Programa de controlar toda la cadena de información podría verse obstaculizada, ya que este no está en condiciones de obligar formalmente al Gobierno a adherirse a determinados formatos/normas que deben negociarse (a diferencia de las ONG, con las que esto se consigue mediante acuerdos de asociación sobre el terreno), ni dispone de herramientas institucionales a tales efectos.”

²³ Encuesta realizada por el Auditor Externo. Véase el anexo 2, pregunta 11.

²⁴ En el Iraq, la oficina en el país considera que la información sobre los beneficiarios resulta fiable en un 99 % debido al uso de SCOPE para todas sus actividades.

²⁵ Según el informe de auditoría interna de 2019 sobre la Oficina del PMA en el Níger, “la toma de huellas dactilares permitiría eliminar la duplicación de los beneficiarios y así asegurarse de que la ayuda va a parar a las personas a quienes está dirigida.”

²⁶ OIGA., *Lessons-Learned Report, Limited Scope Review of the Somalia Country Office's Delivery Process Internal Controls*, enero de 2021.

44. De un total de 63,7 millones de identidades registradas en SCOPE al 31 de diciembre de 2020, 16,2 millones de perfiles estaban normalizados sin datos personales como el nombre, el apellido o la edad, lo que representa un 25 %. Las oficinas en los países recurren a tales cálculos anónimos en casos de emergencia, cuando el registro de los datos personales pone en peligro al beneficiario, o cuando solo se registra a quien encabeza el hogar si bien se cuenta a todos los miembros del hogar.

45. En los seis países de los que extrajimos la lista de beneficiarios registrados hasta 2020 (Benin, Ecuador, Egipto, Madagascar, Rwanda y Turquía), el 85 % de las fechas de nacimiento eran erróneas o no se habían registrado.

46. No hay certeza de que todos los beneficiarios anuales registrados en SCOPE estén activos y hayan recibido efectivamente algún tipo de asistencia durante el año en cuestión. La auditoría interna de la Oficina del PMA en la República Democrática del Congo, realizada en 2020, demostró que menos del 50 % de las identidades registradas en SCOPE en relación con ese país podían vincularse a beneficiarios activos²⁷.

47. La calidad final de los datos depende de la existencia y la aplicación efectiva de controles internos en cada etapa del ciclo. En la auditoría interna realizada en la oficina de Sudán del Sur en 2018, se señaló que faltaban “sistemas sólidos y seguros de registro y verificación de beneficiarios para (...) garantizar la existencia y la aplicación efectiva de controles internos aplicables a los procesos y los datos relativos a la gestión de los beneficiarios”, por lo cual se recomendó “definir procesos y comprobar la calidad de los datos recopilados por terceras partes”²⁸.

48. En resumen, el Auditor Externo considera que deben cumplirse 10 condiciones para que las oficinas en los países produzcan datos de calidad óptima.

1. Los datos proceden de la oficina en el país o, en su defecto, son comprobados por ella.
2. Los asociados cooperantes aplican un sólido proceso de selección, registro y presentación de informes.
3. Se cuenta con un sistema de registro (en principio, SCOPE), que se usa rigurosamente.
4. Se eliminan y corrigen las superposiciones de beneficiarios en SCOPE y COMET de forma rigurosa y transparente.
5. La información sobre las listas de beneficiarios incluye la fecha de la última verificación.
6. La proporción de datos resultantes de estimaciones se reduce en lo posible y se indica según proceda.
7. Cada etapa del ciclo de gestión de la información sobre los beneficiarios es objeto de control interno, incluso sobre el terreno.
8. Se implantan y utilizan los mecanismos de rendición de cuentas (como el mecanismo de retroalimentación comunitario) para comprender mejor a los beneficiarios.
9. La evaluación de las necesidades se realiza conjuntamente con otros organismos de las Naciones Unidas y con las autoridades locales.
10. Los equipos de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países cuentan con el personal y la formación adecuados.

49. Sería deseable que estas condiciones se midieran a fin de evaluar la calidad de la información facilitada por las oficinas en los países y la confianza que se puede depositar en ellas.

²⁷ *Internal Audit of WFP Operations in the Democratic Republic of Congo, Internal Audit Report AR/20/12*, junio de 2020.

²⁸ *Internal Audit of WFP Operations in South Sudan, Internal Audit Report AR/18/08*, julio de 2018.

Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda que se haga una clasificación de las oficinas en los países en función de los 10 criterios de calidad de la información enumerados, y que esta se incluya en los informes que se presenten a la Junta Ejecutiva.

1.3 Métodos de corrección

50. Los datos sobre los beneficiarios se recopilan ya sea a nivel individual en la plataforma SCOPE —que permite registrar a los beneficiarios y verificar su identidad en el momento de las distribuciones, sobre todo gracias a los datos biométricos— o a nivel colectivo en COMET, que recoge datos sobre el número de beneficiarios por actividad y por componente de los programas. Sin embargo, estos datos brutos deben corregirse. La mitad de los directores en los países entrevistados creen que los procesos de corrección, que no son explícitos, coherentes ni supervisados, podrían mejorarse.

51. La plataforma SCOPE permite disponer de un registro único de beneficiarios que ofrece una visión general de lo que recibe un hogar particular y de las prestaciones a las que tal hogar tiene derecho. Los asociados cooperantes pueden utilizarlo para verificar las identidades durante las distribuciones y para elaborar sus informes.

52. Las principales correcciones realizadas en SCOPE son la eliminación de los datos duplicados del registro de identidades biométricas: existe el riesgo de que algunos beneficiarios se registren más de una vez, con la misma identidad o con otra, y, por tanto, que se contabilicen más de una vez en el total de beneficiarios.

53. Puede ocurrir que se creen dos identidades similares, si no idénticas en SCOPE, incluso cuando se utilizan datos biométricos. Para detectar estos casos, los usuarios deben ejecutar una operación de “deduplicación” que, en el caso de los perfiles con datos biométricos, se realiza mediante la aplicación *Mega Matcher Automated Biometric Identification System* (MM ABIS). Esta operación permite detectar los perfiles que tienen asociada una misma huella digital.

54. Esta funcionalidad plantea varias limitaciones, que afectan a la fiabilidad del número de beneficiarios mostrado en SCOPE. Según las directrices de noviembre de 2018 relativas al procedimiento de deduplicación de beneficiarios en SCOPE²⁹, la operación automatizada solo es posible en el caso de los perfiles que cuentan con datos biométricos, es decir, el del 21 % de los beneficiarios. Para la deduplicación se utilizan otros identificadores (número de documento de identidad, número de teléfono), que sin embargo son menos fiables. Además, la deduplicación puede ser tediosa y requerir mucho tiempo, como en Somalia, donde hubo que contactar a 26.000 hogares³⁰.

²⁹ Proceso que permite detectar datos de identidad biométricos duplicados en una base de datos biométricos. La búsqueda puede hacerse basándose en las huellas dactilares o bien utilizando la tecnología de reconocimiento facial o del iris a partir de una fotografía. En SCOPE, inicialmente, solo se buscarán identidades a partir de huellas dactilares.

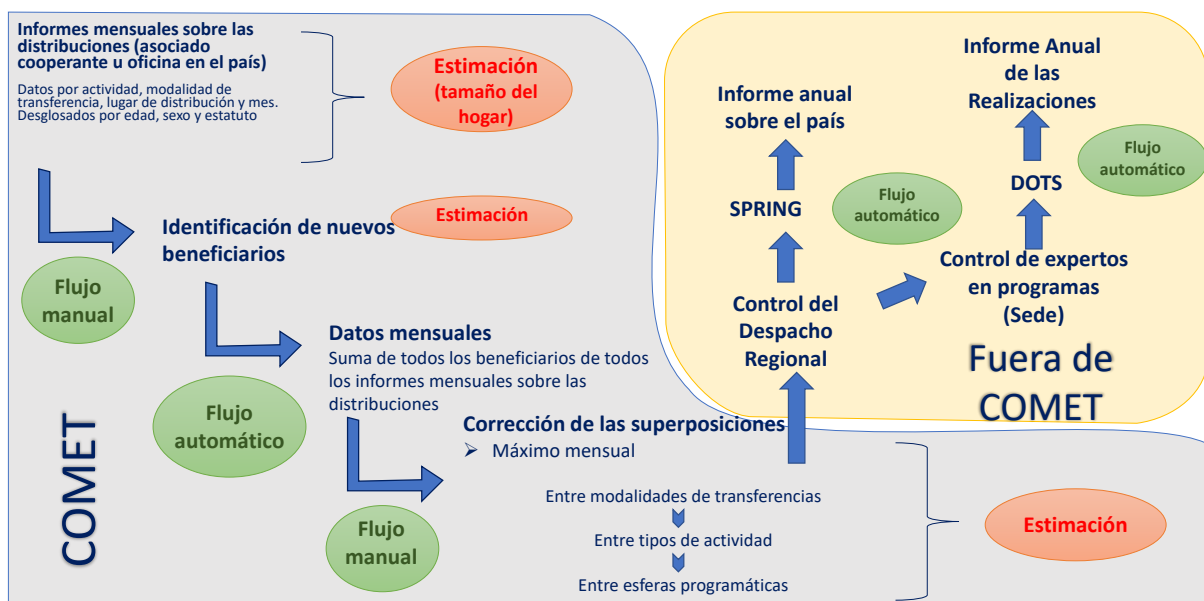
³⁰ OIGA, *Lessons-Learned Report, Limited Scope Review of the Somalia Country Office's Delivery Process Internal Controls*, enero de 2021.

55. Numerosos informes de auditoría interna han subrayado la persistencia de las duplicaciones: la tasa global de duplicaciones a finales de 2020 era del 16,37 %³¹. Según el informe de auditoría interna de 2018 sobre SCOPE³², los controles realizados al importar datos no eran suficientes para evitar las entradas duplicadas: por ejemplo, en Kenya, antes de utilizar la operación de deduplicación, hasta un 20 % de los beneficiarios se registraban dos veces. En Somalia³², una operación de deduplicación realizada en 2019 reveló una tasa de duplicación del 68 %; el 5,7 % de los casos en cuestión se consideró de “alto riesgo” de fraude. En la República Democrática del Congo³³, el examen de los datos de SCOPE reveló entradas duplicadas por lo que respecta a los hogares (11.000), las tarjetas electorales (1.949), las personas (2.050) y las huellas dactilares (25.000).

56. Debido a la magnitud del riesgo de identidades duplicadas, no hay ninguna garantía de los beneficiarios de las distribuciones registrada en SCOPE en 2019 sean 29 millones. Es posible que la cifra real sea inferior.

57. Después de las distribuciones, el personal de las oficinas en los países introduce manualmente en COMET los datos sobre el número de beneficiarios a partir de los informes mensuales sobre las distribuciones elaborados por los asociados cooperantes, agrupándolos por actividad y por componente de los programas.

Figura 2: Flujo de los datos relativos a los beneficiarios desde los informes mensuales sobre las distribuciones hasta el Informe Anual de las Realizaciones



Fuente: Auditor Externo

58. De acuerdo con la nota orientativa de 2019 sobre la estimación y el recuento de beneficiarios, las distribuciones se clasifican en diferentes categorías en relación con cada objetivo definido para el programa de que se trate: tipo de actividad, modalidad de transferencia y lugar de distribución. Los datos se desglosan por edad, sexo y

³¹ Esto significa que el 16,37 % de las identidades que figuran en SCOPE están duplicadas (fuente: *Panel de Deduplicación*, SCOPE).

³² OIGA, *Internal Audit SCOPE IT, General and Application Controls, Internal Audit Report, AR/17/18, 2017*.

³³ OIGA, *Internal Audit of WFP Operations in the Democratic Republic of Congo, Internal Audit Report AR/20/12*.

estatuto (residente, refugiado, desplazado) de cada beneficiario. Las oficinas en los países deben identificar a los nuevos beneficiarios que no se incluyeron en las distribuciones anteriores. Estos datos proceden de una estimación basada en el conocimiento que tienen del programa el personal de las oficinas en los países y sus asociados, conocimiento que no siempre es parejo³⁴.

59. COMET calcula automáticamente los datos de cada mes sumando los beneficiarios que figuran en todos los informes mensuales sobre las distribuciones. El ajuste, realizado a principios de año sobre los datos del año n-1, se aplica en esta fase y consiste en eliminar las superposiciones que hacen que un mismo beneficiario se cuente varias veces, por ejemplo, cuando la persona se beneficia de las distribuciones en el marco del mismo programa durante varios días por un período de tiempo determinado (superposición temporal), o cuando la persona se beneficia simultáneamente de varios programas y categorías de actividades (superposición espacial).

60. Todas estas operaciones se basan en datos externos de los que COMET no hace seguimiento alguno; solo aparecen los cálculos (datos brutos y datos ajustados). A falta de datos nominativos, es probable que los datos ajustados sean estimaciones y, por lo tanto, que no puedan considerarse estrictamente precisos, o sean, al menos, de calidad variable según la rigurosidad con que las oficinas en los países lleven a cabo los procesos. Esta hipótesis es compartida por varios directores en los países: *“Es imposible obtener cifras más precisas debido a la serie de supuestos de los que depende el cálculo de los beneficiarios (tamaño medio y composición de los hogares, solapamientos entre actividades)”* (Nigeria); *“El sistema que permite estimar las superposiciones, especialmente entre diferentes actividades, no es tan fácil de aplicar”* (República del Congo)³⁵.

61. A pesar del rigor con el que se puede realizar el ajuste de los solapamientos a nivel local, los mecanismos de corrección que conducen a los datos finales de cada beneficiario no garantizan su exactitud.

62. Estos mecanismos carecen de transparencia: pocas oficinas en los países han establecido procedimientos locales para enmarcar el proceso y especificar los datos externos necesarios para los ajustes; los campos explicativos de COMET rara vez se rellenan; COMET a veces no se utiliza correctamente (los ajustes se realizan manualmente y el total ajustado se introduce en COMET al final del proceso). Los mecanismos de ajuste pueden ser una fuente de errores: el análisis de las cifras ajustadas por país en 2019 demostró que, en algunos casos (Haití, Tayikistán), las cifras ajustadas eran más elevadas que las no ajustadas, lo que no debería suceder. Por último, los ajustes siguen siendo aproximados, ya que, por convención interna, en el caso de quienes se benefician de una actividad que se desarrolla a lo largo de varios meses, las oficinas en los países guardan el número de beneficiarios registrado en el mes en el que fueron más numerosos, y no una media mensual.

³⁴ Según el director de la Oficina del PMA en Colombia, en el caso de los programas de alimentación escolar, la falta de listados detallados de alumnos no permite hacer un seguimiento detenido de los nuevos beneficiarios cada mes, por lo que el número de beneficiarios únicos se basa en suposiciones (resultados de la encuesta realizada por el Auditor Externo a los directores de las oficinas en los países sobre los datos relativos a los beneficiarios, enero de 2021).

³⁵ Encuesta realizada por el Auditor Externo. Véase el anexo 2.

63. Una vez completado el ajuste, los despachos regionales (que son las entidades coordinadoras de COMET) pueden comprobar los datos antes de su validación final y transferencia al instrumento de nueva generación para la presentación de los informes normalizados de los proyectos (SPRING)³⁶ y, por último, su uso en los informes anuales sobre los países. Para la elaboración del Informe Anual de las Realizaciones, los datos ajustados son comprobados por los especialistas de cada programa en la Sede, y luego se extraen y agregan para obtener el número total de beneficiarios por programa y de todos los programas³⁷.

1.4 Asociados en la ejecución

64. Son los asociados, privados o no, locales (incluidos los gubernamentales) o internacionales, quienes suelen asegurar la prestación de asistencia a los beneficiarios. Estos desempeñan un papel fundamental en el ciclo de gestión de la información sobre los beneficiarios —a saber, la evaluación de las necesidades, la distribución y el seguimiento—, y participan en todas las fases del ciclo, excepto en la elaboración del informe final, el cual, no obstante, también depende de ellos. Algunos adoptan perspectivas muy rigurosas en cuanto a la información sobre los beneficiarios³⁸.

65. En principio, la labor de los asociados cooperantes se rige por los acuerdos de asociación sobre el terreno. Las transferencias en cuestión (alimentos, TBM, fortalecimiento de las capacidades) están previstas en los planes operativos, y su seguimiento se hace por medio de informes periódicos sobre las distribuciones³⁹ elaborados por los asociados cooperantes y comunicados a las oficinas en los países, que los validan.

66. Los informes sobre las distribuciones no están automatizados. Los datos incluidos en los informes dependen en parte de los objetivos asignados a los asociados en los planes operativos anexos a los acuerdos de asociación sobre el terreno. De conformidad con las verificaciones realizadas por el Auditor Externo, en particular en el Sudán, la precisión de estos acuerdos es variable. Si bien incluyen sistemáticamente los objetivos cuantitativos derivados del plan de ejecución, no puede decirse lo mismo de la distribución geográfica y el desglose por sexo, aun cuando estos aspectos se tienen en cuenta de forma específica durante el proceso de selección.

67. Como señalan los directores en los países entrevistados y como se desprende de las auditorías específicas realizadas por el Auditor Externo, los informes mensuales sobre las distribuciones se envían algunas veces más tarde de lo previsto⁴⁰, lo que no permite integrar a tiempo los datos en COMET y obliga a las oficinas en los países a realizar estimaciones que, en principio, se corrigen más tarde. Algunos de los informes

³⁶ Esta aplicación está diseñada para generar informes anuales sobre los países integrando los datos de COMET, el Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS)/Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos (COMPAS) y el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS).

³⁷ El Auditor Externo procedió a hacer una conciliación entre las cifras de COMET y las del Informe Anual de las Realizaciones y no encontró discrepancia alguna entre ellas.

³⁸ Por ejemplo, World Vision International, uno de los asociados cooperantes más importantes del PMA, tiene su propio plan de intervención detallado (consta de 17 fases para la distribución general de alimentos).

³⁹ Si bien suelen ser mensuales, en situaciones de crisis la frecuencia puede ser semanal o incluso diaria.

⁴⁰ Este es el caso, por ejemplo, de Etiopía, Liberia, Madagascar, Mauritania, Nigeria, la República Árabe Siria y la República Centroafricana, aunque las cláusulas estándar de los acuerdos de asociación sobre el terreno exigen que los informes sobre las distribuciones se presenten a más tardar a finales del mes siguiente a la operación.

sobre las distribuciones no se envían nunca, por lo cual los datos anuales comunicados pueden ser en cierta medida el resultado de estimaciones.

68. La calidad de los datos sobre los beneficiarios depende, por tanto, de la calidad de los asociados cooperantes, que es muy variable, tal y como informan los directores en los países⁴¹ o los informes de auditoría interna⁴². Las oficinas en los países están bien informadas acerca de la mala o buena calidad de los asociados, pero esta información no se transmite a nivel regional o a la Sede ni se menciona, aun cuando repercute en la calidad de los datos. Las conversaciones mantenidas por el Auditor Externo con los despachos regionales confirman que estos no tienen una visión global de la calidad de los asociados cooperantes en los países de su región.

69. En la Sede, nadie se encarga de supervisar el cumplimiento de los compromisos de los asociados cooperantes sobre el terreno⁴³.

Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se refuercen las evaluaciones del desempeño de los asociados cooperantes de modo que permitan valorar la calidad de los datos recopilados.

2. Utilidad de la información

2.1 Beneficiarios directos e indirectos

70. En su Plan de Gestión para 2021-2023, aprobado en noviembre de 2020⁴⁴, el PMA define a los beneficiarios como “[p]ersona[s] que se beneficia[n] directamente (beneficiario de nivel 1) o indirectamente (beneficiario de nivel 2 o nivel 3) de las intervenciones del PMA en cualquier momento durante el período considerado”.

71. La definición de “beneficiario de nivel 1” se actualizó en septiembre de 2019⁴⁵ para mejorar su recuento: en ella se añade ahora a quienes se benefician directamente de las transferencias de alimentos y de base monetaria del PMA o de un asociado cooperante y a quienes se benefician directamente de las actividades de fortalecimiento de las capacidades, y se abarcan todas las transferencias destinadas a mejorar la seguridad alimentaria y el estado nutricional de dichas personas. La definición aclara, además, que todos los beneficiarios directos de nivel 1 deben identificarse y registrarse, excepto en el caso de que formen parte del hogar de una persona que ya haya sido identificada y registrada en el marco de un programa dirigido al hogar en su totalidad.

⁴¹ Por ejemplo, los directores de las oficinas del PMA en Mozambique, la República Árabe Siria, la República Democrática Popular Lao y Zimbabwe.

⁴² La auditoría interna de las operaciones del PMA en Etiopía, realizada en 2020, por ejemplo, puso claramente de manifiesto la poca solidez de los asociados cooperantes y la dependencia de la oficina en el país de esos asociados para recolectar y tratar los datos de los beneficiarios. OIGA, *Internal Audit of WFP Operations in Ethiopia, Internal Audit Report*, AR/20/05, febrero de 2020.

⁴³ Dentro del Departamento de Elaboración de Programas y Políticas (PD), la Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo (PRO) gestiona las relaciones con los asociados a través de acuerdos de asociación sobre el terreno, mientras que la Dependencia de Asociaciones con las ONG asegura la relación política con todos los asociados no gubernamentales del PMA.

⁴⁴ WFP/EB.2/2020/5-A/1/Rev.1, anexo VI.

⁴⁵ Cuando el PMA actualizó su nota orientativa sobre la estimación y el recuento de beneficiarios, que databa de 2002.

72. Los beneficiarios directos de nivel 1 se definen en el Marco de resultados institucionales como “personas identificables que reciben asistencia directa del PMA (o por conducto de sus asociados cooperantes) en forma de alimentos, TBM, artículos no alimentarios y actividades de fortalecimiento de las capacidades individuales (capacitación, asesoramiento o sensibilización para las personas necesitadas o los miembros de sus hogares)”⁴⁶.

73. El criterio de “persona identificable” no es del todo correcto, ya que en el caso de las actividades de alimentación escolar, por ejemplo, no todos los participantes (estudiantes) están registrados y son identificables. Por otro lado, los beneficiarios de las actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos se evalúan sobre la base de un hogar adscrito a un único participante.

74. El concepto de participante es menos amplio que el de “beneficiario”. Según la nota orientativa sobre la estimación y el recuento de los beneficiarios, un participante es una persona que participa físicamente en una actividad respaldada por el PMA, y que recibe alimentos, TBM o asistencia para el fortalecimiento de la capacidad directamente del PMA. Todos los participantes (registrados e identificables) son beneficiarios de nivel 1. En el caso de las raciones destinadas a un hogar, todos los miembros del hogar son beneficiarios, pero solo es participante la persona que tomó parte físicamente en la actividad del PMA y que recibió la ayuda directamente. En 2019, el 59 % de los beneficiarios directos del PMA eran participantes, a veces identificados por su nombre. Por lo tanto, el 41 % de los beneficiarios restantes eran estimados y se desconocía su nombre.

75. La nota orientativa sobre la estimación y el recuento de los beneficiarios no abarca a los beneficiarios indirectos (niveles 2 y 3), aunque en ella se reconoce la importancia de cuantificarlos. Solo a raíz de una recomendación formulada por la Inspectoría General durante la auditoría interna sobre la selección de beneficiarios publicada en febrero de 2020⁴⁷, precedida a su vez por una observación dirigida a la CPP ya en 2016⁴⁸ —en la que se señalaba una confusión en materia de registros en COMET—, los beneficiarios indirectos se tuvieron en cuenta en unas orientaciones provisionales de julio de 2020, vinculadas a la pandemia de COVID-19⁴⁹.

76. Los beneficiarios de nivel 2 son, por tanto, las primeras personas que se benefician de los activos creados por las intervenciones del PMA, sin recibir directamente alimentos, cupones o TBM (nivel 2), y los de nivel 3 son las que se benefician únicamente de los efectos de los programas del PMA (como el fortalecimiento de las capacidades y la asistencia técnica o el enriquecimiento de los alimentos).

77. Actualmente, el PMA no está en condiciones de hacer una estimación global de los beneficiarios indirectos, en particular los de nivel 3. Sus principales herramientas (SCOPE, COMET) no permitían, en el momento de la auditoría, hacer un recuento de los mismos, si bien con arreglo a la guía técnica de 2017 sobre el recuento de

⁴⁶ Marco de resultados institucionales revisado para 2017-2021 - Parte II: Metas para 2021 relativas a los productos de los programas y los indicadores de las realizaciones (WFP/EB.A/2019/5-A), junio de 2019, página 5, nota 7.

⁴⁷ OIGA, *Internal Audit of Beneficiary Targeting in WFP*, AR/20/07, febrero de 2020.

⁴⁸ *Internal Audit on WFP's Country Capacity Strengthening*, AR/16/14, medida acordada número 1.

⁴⁹ *Interim Guidance on Tier 2 and Tier 3 Beneficiaries in the context of the COVID-19 Pandemic*, PRO/RAM, julio de 2020.

beneficiarios en COMET⁵⁰, aún en vigor, el sistema debía mejorarse en cuanto al recuento de los beneficiarios de nivel 2.

78. Las auditorías “sobre el terreno” realizadas de forma remota en diciembre de 2020 por el Auditor Externo revelan que, si bien el concepto de beneficiario directo está relativamente claro para las oficinas en los países, el concepto de beneficiario indirecto sigue siendo abstracto⁵¹ y teniéndose en cuenta de varias formas. En la mayoría de los países donde se realizaron auditorías⁵², los beneficiarios indirectos no estaban contabilizados ni registrados en los informes anuales sobre los países. En los casos en que sí lo estaban, las líneas divisorias entre las categorías eran cuestionables o incluso ilógicas (Madagascar), o bien las estimaciones no se explicitaban (Egipto). Como señala la Oficina del PMA en Nicaragua, aún no existe obligación de informar sobre esas categorías y, de todos modos, no es posible hacerlo en COMET.

79. Solo ocho⁵³ de los 71 directores en los países que respondieron a la encuesta del Auditor Externo mencionaron a los beneficiarios indirectos. Oficinas como las de Bhután, la India y Timor-Leste, que no tienen beneficiarios directos, desearían poder reforzar la comunicación del impacto de las intervenciones del PMA en esta categoría de beneficiarios, entre otras cosas mediante el fortalecimiento de las capacidades.

80. Los otros organismos consultados (el ACNUR y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF) estiman el número de beneficiarios directos e indirectos mediante modelos, sin realizar un recuento preciso.

81. Si bien el concepto de beneficiario indirecto es de gran interés para el PMA, ya que le permite medir mejor el impacto general de sus intervenciones y aumentar el número de beneficiarios que señala en sus comunicaciones, el Auditor Externo considera difícil poder llegar a un recuento exacto y exhaustivo, que además podría ser engañoso. Se trataría solo de estimaciones, y estas solo pueden hacerse a nivel local, en un contexto social y demográfico que varía de una oficina a otra. No parece realista buscar un método general para determinar el número de beneficiarios indirectos. Solamente las dependencias de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países pueden centrar la atención en los beneficiarios indirectos a la hora de medir los resultados y los efectos en el país. Esto también podría hacerse en el marco de las evaluaciones de los programas que el PMA realiza periódicamente, ya sea de forma centralizada o descentralizada.

Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda que, siempre que sea posible y pertinente, se haga una estimación de los beneficiarios indirectos en los informes trimestrales y semestrales sobre las actividades de las oficinas en los países, así como en el marco de las evaluaciones de los programas.

⁵⁰ *Beneficiary Counting in COMET*, Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones, 2017.

⁵¹ Véase en el anexo 3 un resumen de las auditorías sobre el terreno realizadas por el Auditor Externo.

⁵² Benin, Ecuador, Nicaragua, Rwanda, Sudán y Zambia.

⁵³ Burkina Faso, el Caribe, Guatemala, India, Timor-Leste, Túnez, Uganda y Zambia.

2.2 Intensidad del apoyo

82. El PMA informa sobre las actividades que realiza en todo el mundo por medio del Informe Anual de las Realizaciones, el cual, además de contener un texto descriptivo, incluye indicadores de las realizaciones⁵⁴.

83. En ese documento, el PMA indica el número de beneficiarios únicos y el valor de las transferencias realizadas. Sin embargo, no presenta información sobre la duración del apoyo prestado, como reconoce el propio PMA en su Plan de Gestión para 2021-2023, aprobado en noviembre de 2020: “Sin embargo, conviene destacar que, aunque el número de beneficiarios puede dar una idea general del volumen de trabajo del PMA, no refleja la duración de la ayuda proporcionada a los beneficiarios, ni tampoco indica cómo se benefician estos de diversos programas simultáneos del PMA con los que se consiguen efectos a largo plazo.”

84. El Plan de Gestión no contiene sino objetivos muy generales respecto de la selección de los beneficiarios. La nota orientativa sobre la estimación y el recuento de los beneficiarios no exige la transmisión de ningún tipo de información sobre la duración del apoyo prestado, ni por períodos inferiores al año ni respecto de varios años⁵⁵. Cuantificar el efecto de la labor del PMA en sus beneficiarios es una tarea compleja, ya que algunos de los beneficios previstos, especialmente en el contexto del fortalecimiento de las capacidades, solo pueden medirse a mediano o largo plazo. El Auditor Externo no pudo calcular la duración media del apoyo que presta el PMA a sus beneficiarios durante un año. De hecho, un beneficiario de una distribución única de alimentos se contabiliza de la misma manera que un niño que recibe alimentos durante todo un año. Para los 17,7 millones de beneficiarios únicos de programas de alimentación escolar contabilizados por el PMA, la duración media de la asistencia sería de 180 días, pero esto varía mucho de un país a otro⁵⁶. Así pues, el número bruto de beneficiarios no resulta particularmente pertinente a la hora de mostrar la labor concreta que realiza el PMA.

85. Como las auditorías de las oficinas en los países realizadas por el Auditor Externo en 2020 han puesto de manifiesto, varios donantes consideran que debería hacerse una mejor distinción entre los nuevos beneficiarios y los que llevan años recibiendo la asistencia del PMA (refugiados rohinyás en Bangladesh o personas desplazadas en Darfur). Los datos sobre los nuevos beneficiarios —esenciales para medir el efecto multiplicador del PMA— figuran actualmente en COMET, pero no se totalizan ni se aprovechan (véase más arriba).

86. El Auditor Externo considera útil y, por lo tanto, conveniente, informar sobre el impacto de la labor del PMA detallando el número de beneficiarios a los que se ha dado seguimiento durante varios años⁵⁷. La encuesta que realizó entre los directores en los países confirma tal interés⁵⁸, al igual que las actas del grupo de trabajo que acaba de constituir el PMA sobre el cálculo del costo por beneficiario⁵⁹.

⁵⁴ WFP/EB.A/2020/4-A, julio de 2020.

⁵⁵ “El recuento de los beneficiarios no depende de la cantidad o la duración de la asistencia prestada”.

⁵⁶ En la presentación *2019 WFP School Feeding Infographic*, publicada en octubre de 2020, no se menciona en absoluto la duración de la asistencia prestada.

⁵⁷ A este respecto cabe señalar el informe *Tendencias Globales* publicado anualmente por el ACNUR, que contiene un gran número de datos sobre las “personas de interés del ACNUR”: distribución por edad, sexo, tipo de asistencia y ubicación. En su edición de 2019, publicada en la primavera de 2020, también hay análisis sobre la evolución, en la última década, del nivel de ingresos de los desplazados transnacionales o de los niños que solicitan asilo.

⁵⁸ Sri Lanka: “Algunas veces se requiere más de un año para ver los resultados de las actividades orientadas al desarrollo, o bien el cambio puede verse afectado por factores sobre los que no se tiene un control total”.

⁵⁹ En su reunión del 16 de diciembre de 2020, este grupo constató la importancia de la duración de la asistencia y consideró que la misma debería ponerse en relación con el número de transferencias realizadas o el número de días de alimentación.

87. En consecuencia, salvo en situaciones de crisis de corta duración, debe procurarse medir: i) la duración media y el alcance de la asistencia prestada a un beneficiario único; ii) la duración media y el alcance de la asistencia prestada en el contexto de una intervención finalizada, y iii) la rotación de los beneficiarios (personas que empiezan a recibir asistencia y personas que dejan de recibir asistencia).

88. Si bien todas estas dimensiones son complementarias, el Auditor Externo recomienda informar prioritariamente sobre la duración de la asistencia prestada. Esta información parecería efectivamente más fácil de obtener.

Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se indique la duración de la asistencia prestada a los beneficiarios, por actividad y país.

2.3 Selección de las personas más vulnerables

89. El PMA no tiene capacidad para medir la eficacia de la selección de las categorías de beneficiarios más vulnerables.

90. La selección de los beneficiarios es una actividad delicada que depende, por un lado, de la colaboración con los Gobiernos de los países anfitriones y, por el otro, de las previsiones de financiación de los medios de asistencia (estableciendo, de ser necesario, un orden de prioridades).

91. En julio de 2020, el PMA estimó que el número de personas que padecerían hambre a finales de 2020 en 79 países en los que realizaba operaciones alcanzaría los 270,2 millones, lo que suponía un aumento del 82 % en un año, debido a la pandemia de COVID-19⁶⁰; en noviembre del mismo año aumentó esa estimación a 271,8 millones⁶¹. Ante esta situación, una organización como el PMA puede verse tentada, como señaló la Independent Commission for Aid Impact, a maximizar el número de beneficiarios en lugar de tratar de asistir a los más desfavorecidos⁶².

92. Tal situación lleva al PMA a velar por que sus intervenciones estén efectivamente dirigidas a las personas más vulnerables, como recordó el Director Ejecutivo ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 21 de abril de 2020⁶³. Al mismo tiempo, la crisis sanitaria vuelve aún más necesario disponer de datos fiables sobre los beneficiarios. El Secretario General de las Naciones Unidas, en una nota de junio de 2020, señaló que la necesidad de invertir en mejores sistemas de seguimiento y en análisis predictivos había quedado de manifiesto en el contexto de la COVID-19, y que la comunidad de proveedores de datos tenía que adaptar e integrar sus herramientas para proporcionar una medida oportuna y fiable del impacto de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y lograr que esos datos fueran fácilmente accesibles, interpretables y utilizables por los responsables políticos para que estos pudieran tomar decisiones con una base empírica⁶⁴.

93. El PMA ha definido con claridad sus objetivos para responder a la crisis en un documento de mayo de 2020, que apunta a identificar mejor a las personas más vulnerables en el contexto

⁶⁰ PMA, *Needs Analysis informing WFP's Global response Plan to COVID-19*, 6 de julio de 2020.

⁶¹ *WFP Global Update on COVID-19: November 2020 – Growing Needs, Response to Date and What's to Come*.

⁶² Independent Commission for Aid Impact, *DFID's approach to value for money in programme and portfolio management, a performance review*, febrero de 2018.

⁶³ "Ahora debemos cumplir el compromiso asumido de proteger a las personas más vulnerables y actuar sin demora para salvar vidas."

⁶⁴ Nota de políticas del Secretario General sobre el impacto de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición, junio de 2020.

de la pandemia⁶⁵. En ese documento afirma que necesita información sobre las personas (estado de salud), las familias (si son monoparentales, por ejemplo) y la situación socioeconómica (asentamientos informales o barrios marginales) para poder ayudar a los más vulnerables. Ahora bien, las condiciones en las que el PMA procedió a seleccionar a sus beneficiarios se consideraron insatisfactorias en un informe de auditoría interna de febrero de 2020⁶⁶.

94. A raíz de esa auditoría, el PMA publicó una nueva nota orientativa operacional (diciembre de 2020)⁶⁷, que proporciona orientaciones adicionales para los oficiales sobre el terreno y permite adoptar un enfoque más coherente. En ella se recuerda la existencia de 26 indicadores cualitativos recogidos en el marco de las encuestas de hogares, que permiten evaluar la situación de los beneficiarios, e invita a las oficinas sobre el terreno a estimar los posibles errores de inclusión y de exclusión⁶⁸ cometidos durante la fase de selección de los beneficiarios, que deberán verificarse durante la fase de seguimiento.

95. Sin embargo, los sistemas de información del PMA actuales solo tienen en cuenta algunos parámetros cualitativos relativos de los beneficiarios, cuyos datos se obtienen principalmente durante las etapas de registro y de presentación de informes. La aplicación SCOPE solo puede integrar un número limitado de variables. De hecho, el registro de esa información es muy desigual: una prueba realizada por el Auditor Externo en los registros SCOPE de seis oficinas en los países reveló que las entradas sobre maternidad (embarazo, lactancia) o discapacidad (física o mental) solo se cumplimentaron en un país (Madagascar) y faltaron en otros cinco (Benin, Ecuador, Egipto, Turquía y Rwanda).

96. Por su parte, la aplicación COMET solo enumera algunos de los parámetros previstos en la política en materia de planes estratégicos para los países (PEP)⁶⁹, a efectos de presentación de informes: vinculación con los objetivos estratégicos de los PEP, estatuto (residente, desplazado, refugiado), actividad y subactividad en cuestión, sexo y grupo de edad⁷⁰, y modalidad de transferencia. Estos parámetros no permiten evaluar de forma exhaustiva los esfuerzos realizados con respecto a las cuestiones de género⁷¹ ni, según algunas oficinas en los países⁷², a la lucha contra el estigma de la discapacidad⁷³, o bien al

⁶⁵ *Targeting and prioritization of impoverished and food-insecure populations affected by COVID-19, Safeguarding and scaling up assistance for people most at risk*, RAM, mayo de 2020.

⁶⁶ Oficina del Inspector General, *Internal Audit of Beneficiary Targeting in WFP*, AR/20/07, febrero de 2020. Entre otras cosas, el informe señalaba la falta de mecanismos mínimos para la presentación de informes y de análisis de los datos de los beneficiarios seleccionados y registrados a fin de fundamentar el diseño y la ejecución de los programas. En términos generales, las funciones de examen y gestión que garantizaban que los controles internos de las actividades de selección de beneficiarios estuvieran correctamente diseñadas, implementadas y en vigor, presentaban deficiencias.

⁶⁷ PMA, *Operational guidance note – Targeting and prioritization*, RAM, diciembre de 2020.

⁶⁸ Los errores de inclusión llevan a prestar asistencia a beneficiarios que no fueron seleccionados, por diversas razones (falta de capacidad para hacer distinciones, deficiencias en las modalidades de registro o de transferencia, fraudes, etc.). Los errores de exclusión conducen a no prestar asistencia a beneficiarios seleccionados, por diversas razones (dificultades de acceso, sesgos debidos a los sistemas o a los asociados, deficiencias en las modalidades de registro y de transferencia).

⁶⁹ WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1.

⁷⁰ La Oficina del PMA en el Senegal lamenta que estos grupos de edad no permitan identificar a los adolescentes.

⁷¹ A pesar de que la evaluación de la política del PMA en materia de género (2015-2020) (OEV/2019/015), publicada en mayo de 2020, recomienda velar por que esta cuestión se tenga más en cuenta al evaluar los PEP.

⁷² Encuesta realizada por el Auditor Externo (Bhután, Colombia, Jordania, el Pakistán, la República Democrática Popular Lao y Rwanda solicitaron que se tuviera en cuenta en mayor medida la problemática). Véase el anexo 2.

⁷³ En COMET, la sección sobre la discapacidad no recibe la misma atención en todos los países, a pesar de que el “número de mujeres, hombres, niños y niñas con discapacidad” que reciben asistencia del PMA es uno de los indicadores de los productos del Marco de resultados institucionales.

apoyo prestado a las personas vulnerables⁷⁴, a pesar de la mayor atención que se dedica a estas cuestiones⁷⁵.

97. Según la Dependencia de Situaciones de Emergencia y Transición, las aplicaciones no permiten medir la mayoría de los indicadores cualitativos relativos a la situación de los beneficiarios que hay que tener en cuenta para garantizar la debida prestación de asistencia a las personas más vulnerables. Los datos que hacen posible adoptar un enfoque más inclusivo respecto de los beneficiarios no siempre se reúnen ni totalizan, y no permiten medir la consecución de este objetivo, si bien es de importancia fundamental para algunos donantes.

Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda aprobar una directiva que permita tener más en cuenta los criterios cualitativos de selección de los beneficiarios durante las fases de registro y de presentación de informes.

2.4 Intercambio de datos

98. El PMA dispone de una enorme cantidad de información sobre los beneficiarios, que podría presentarse y compartirse de mejor forma.

99. Según el examen de la gestión de las cuestiones importantes señaladas en materia de riesgos y control, realizado por la Dirección de Gestión Global de Riesgos (ERM) y presentado a la Junta Ejecutiva en julio de 2020, existe margen para que el PMA mejore su capacidad de análisis de datos en favor de la gestión de sus operaciones⁷⁶.

100. La RAM publicó en diciembre de 2020 unas directrices internas sobre la calidad de los datos³. Esas directrices apuntan a que los sistemas de seguimiento del PMA permitan obtener datos de calidad para medir los productos, los resultados, las prioridades transversales y los procesos de los programas en todo el mundo; proporcionar a las oficinas en los países datos precisos en que sustentar las decisiones sobre la elaboración y ejecución de los programas, y ayudar a movilizar más recursos para satisfacer las necesidades de los beneficiarios. Tal documento responde a las observaciones formuladas en la auditoría interna respecto de la calidad de los datos⁷⁷, y a las expectativas que algunos donantes (incluida la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) comunicaron al Auditor Externo.

101. En este sentido, cabe destacar los importantes avances logrados desde principios de 2020 en la elaboración de datos ajustados trimestrales mediante COMET.

102. De acuerdo con el Marco de resultados institucionales, las oficinas en los países informan sobre un conjunto de indicadores con el fin de hacer el seguimiento de sus actividades e informar sobre ellas; esos indicadores se incluyen luego en el anexo III del Informe Anual de las Realizaciones. La mayor parte de la información procede del seguimiento posterior a la distribución. Algunos de estos indicadores de los resultados pueden resultar confusos. Por ejemplo, la redacción de dos de ellos (1.1.19 Proporción de la población que

⁷⁴ La importancia de esta cuestión acaba de ser reafirmada en la Política de protección y rendición de cuentas del PMA, aprobada por la Junta Ejecutiva en noviembre de 2020.

⁷⁵ La Unión Europea, uno de los principales donantes del PMA, le ha insistido al Auditor Externo acerca de la importancia de tener en cuenta la discapacidad en los programas que financia (Véase: “La inclusión de las personas con discapacidad en las operaciones de ayuda humanitaria financiadas por la UE”, Guía de orientaciones operativas de la DG ECHO, enero de 2019).

⁷⁶ “Una de las esferas susceptibles de mejora que señaló el personal directivo [...] está relacionada con las limitadas capacidades de análisis de datos, algo que, según los participantes, ha dado lugar a una cierta infrutilización de las constataciones derivadas del seguimiento en la toma de decisiones operacionales y ha afectado a la capacidad del PMA para demostrar claramente el interés y los resultados de su labor a los donantes y las partes interesadas.”

⁷⁷ *Internal Audit of Monitoring in WFP*, AR/18/11, octubre de 2018.

reúne los requisitos exigidos y participa en el programa (cobertura) y 1.1.20 Proporción de la población seleccionada que participa en un número suficiente de distribuciones (observancia)) podría sugerir que miden el grado en que los beneficiarios potenciales y los efectivamente seleccionados han recibido asistencia del PMA. Sin embargo, según el Marco de resultados institucionales, solo se refieren al componente de nutrición de la labor del PMA, lo que no se menciona explícitamente. Además, se refieren tan solo a un reducido número de países que han informado al respecto (20 y 26, respectivamente, en 2019, es decir, menos de una cuarta parte de los países en los que opera el PMA) y a un número indefinido de beneficiarios. De algunos indicadores informa un solo país (1.1.31) mientras que de otros informan 56 países (1.1.1). Del mismo modo, 19 de los 34 indicadores que permiten evaluar la consecución del resultado estratégico 2 (Eliminación de la malnutrición) no se aplican sino a uno o dos países, lo que reduce considerablemente la importancia del resultado general.

103. El método utilizado para medir la consecución de los objetivos estratégicos consiste en hacer un promedio de los indicadores de los resultados estratégicos⁷⁸, lo que conlleva un sesgo matemático en su interpretación práctica: la tasa de consecución de un objetivo estratégico puede ser la media de un indicador aplicable a 50 países con 30 millones de beneficiarios y otro aplicable a dos países con 1.000 beneficiarios. Del mismo modo, la tasa de cumplimiento de un indicador global basada en los datos comunicados por varios países no está claramente ponderada por el número de beneficiarios afectados en cada caso⁷⁹. El resultado es una simple media aritmética que no puede reflejar el impacto de la labor del PMA en sus beneficiarios.

104. Dado que la labor del PMA se enmarca en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 relativo a las asociaciones, compartir los datos de los beneficiarios resulta esencial. En ese sentido, ya ha habido una labor conjunta con el ACNUR⁸⁰, por ejemplo, o, en una escala más amplia, se ha creado el Centro de Soluciones Digitales de las Naciones Unidas, previsto para fomentar la transformación digital y el uso de tecnología avanzada en todo el sistema⁸¹.

105. Se puede avanzar en la consolidación de las relaciones con los principales asociados del PMA por lo que respecta al intercambio de datos sobre los beneficiarios comunes:

- La colaboración con el ACNUR⁸² en la prestación de apoyo a refugiados y desplazados es una realidad en muchísimos países. De hecho, las dos organizaciones firmaron un documento conjunto de orientación sobre la selección de beneficiarios⁸³ en 2018 y, en 2020, establecieron un Centro para la excelencia de los programas y la selección de beneficiarios. Así pues, el ACNUR es, junto con el UNICEF, la única organización con la que el PMA ha firmado un acuerdo de intercambio de datos: este acuerdo, celebrado

⁷⁸ Informe Anual de las Realizaciones de 2019: “La calificación final para cada Objetivo Estratégico es el promedio de la calificación de las realizaciones obtenida para el conjunto de resultados estratégicos.”

⁷⁹ Informe Anual de las Realizaciones de 2019: “Para la metodología empleada para evaluar los resultados transversales se siguen los mismos pasos que para los resultados obtenidos respecto de los efectos. El paso 1 consiste en evaluar los resultados de los indicadores transversales por país y por cada resultado transversal, usando las mismas reglas que para los indicadores de los efectos. En el paso 2 se calcula un promedio de los porcentajes de logro de los resultados correspondientes a un indicador transversal para los países que han comunicado mediciones suficientes, con el fin de determinar los resultados obtenidos para cada indicador transversal a nivel de todo el PMA.”

⁸⁰ *UNHCR-WFP Joint Inspection Report of the Biometrics Identification System for Food Distribution in Kenya*, agosto de 2015.

⁸¹ Véase: <https://www.un-dsc.org/our-organization/>

⁸² El ACNUR presta especial atención a la calidad de sus datos. En 2019 realizó una evaluación interna sobre este tema (*Evaluation of UNHCR's data use and information management approaches, Evaluation Report*) y adoptó una estrategia de transformación en este ámbito (*Data Transformation Strategy 2020-2025, Supporting protection and solutions*).

⁸³ *Joint guidance on Targeting of Assistance to Meet Basic Needs*, enero de 2018. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000113729/download/>.

en 2018, hace una distinción entre datos personales y datos no personales y tiene en cuenta el reto que plantea la protección de los datos.

- La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un importante asociado del PMA en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas, ha concertado acuerdos de cooperación locales con el PMA, por ejemplo en Nigeria y Sudán del Sur; actualmente se está estudiando la posibilidad de concertar un acuerdo general sobre el intercambio de datos.
- El UNICEF, otro asociado del PMA, hace hincapié en su preocupación por limitar al máximo⁸⁴ la recolección de datos personales y procura en la mayor medida posible ayudar a las administraciones nacionales a mejorar sus capacidades en materia de recolección y almacenamiento de datos; por ello, es partidario de facilitar datos anónimos⁸⁵.
- La organización no gubernamental (ONG) World Vision International, uno de los principales asociados cooperantes del PMA, utiliza su propia herramienta para el registro de los beneficiarios —Biometrics' Registration and Verification System (BRaVE)—, que interopera con SCOPE. Desde hace dos años, World Vision International intenta concertar un acuerdo de intercambio de datos con el PMA a fin de institucionalizar prácticas locales que son informales y dispares.

106. El PMA se esfuerza por permitir que la comunidad humanitaria tenga acceso a sus datos con el fin de facilitar la lucha contra el hambre. Así, pone en línea datos no personales sobre su trabajo a través de las plataformas "DATAVIZ"⁸⁶ y "VAM Resource Center"⁸⁷. En algunos ámbitos, se espera que gracias a iniciativas como SABER (Enfoque sistémico para lograr mejores resultados educativos⁸⁸), que se ocupa de alimentación escolar, puedan mejorarse los resultados compartiendo información con los Gobiernos. Un indicador del Marco de resultados institucionales se refiere a ello.

107. El PMA está demostrando su transparencia al poner a disposición en línea, gratuitamente⁸⁹, informes sobre sus actividades, con inclusión de los indicadores empleados⁹⁰. Sin embargo, esta iniciativa responde más a una lógica de comunicación y visibilidad que al deseo de mejorar los resultados operacionales. Las oficinas en los países no siempre elaboran los informes de seguimiento de los resultados cada seis meses, como prevé la estrategia institucional del PMA en materia de seguimiento⁹¹. Este es el caso, en particular, de Jordania, Kenya, el Perú, la República Centroafricana, la República Democrática Popular Lao y Túnez. Estas lagunas de información no son objeto de un seguimiento sistemático ni por los despachos regionales ni por la Sede.

108. Cuando los datos se recolectan adecuadamente, la plataforma COMET permite realizar estudios específicos por país o actividad, o bien estudios generales. Cuando las

⁸⁴ Enfoque prudente que consiste en recolectar solo los datos estrictamente necesarios para poder prestar eficazmente un servicio, con el fin de proteger la privacidad.

⁸⁵ *UNICEF Policy on Personal Data Protection*, julio de 2020. Véase: <https://www.unicef.org/supply/media/5356/file/Policy-on-personal-data-protection-July2020.pdf.pdf>.

⁸⁶ Véase: <https://dataviz.vam.wfp.org/>.

⁸⁷ Véase: <https://resources.vam.wfp.org/>.

⁸⁸ Véase:

https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp273495.pdf?_ga=2.114934343.1161174255.1610988517-1870777222.1588584484&_gac=1.246760112.1607361304.EAlalQobChMI3ZuHuK-87QIVRbLVCh1BZAh-EAAYASAAEgIUzPD_BwE.

⁸⁹ Véase: <https://cspdata.wfp.org/>.

⁹⁰ Véase: <https://www.wfp.org/operations>, por ejemplo, respecto de la base de datos de informes anuales sobre los países e informes específicos.

⁹¹ Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-000074366/download/>.

direcciones de la Sede la utilizan cabalmente, puede resultar útil dar acceso directo a esta herramienta a los asociados o donantes del PMA para su consulta.

Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que se dé cuenta sistemáticamente de la elaboración de los informes de seguimiento de los efectos a nivel regional y central, y garantizar que esos informes se publiquen con regularidad.

Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que se dé acceso al tablero de análisis de datos de COMET a los asociados y los donantes del PMA.

3. Sistemas de gestión de la información

3.1 Información y rendición de cuentas

109. Desde 2012, el PMA aplica un conjunto de procedimientos y mecanismos de rendición de cuentas (el mecanismo de denuncia y retroalimentación, que ha pasado recientemente a llamarse mecanismo de retroalimentación comunitario), que permiten a los beneficiarios exigir que el PMA rinda cuenta de su labor. Los principios de protección de los datos personales y de transparencia con respecto a los beneficiarios se especifican en la guía de protección de los datos personales⁹². Sin embargo, los mecanismos de rendición de cuentas no están suficientemente desarrollados ni se utilizan para contribuir a la calidad de la información sobre los beneficiarios.

110. Desde 2018, el PMA se ocupa de la normalización de las prácticas de retroalimentación, en particular a través de la implementación de la plataforma SugarCRM entre 2019 y 2021.

111. Para el PMA, los principales objetivos de la estrategia de protección y rendición de cuentas a las personas afectadas para 2019-2021 y del mecanismo de retroalimentación comunitario son crear mayor conciencia entre los beneficiarios acerca de los mecanismos de rendición de cuentas; fomentar la confianza de los usuarios, y establecer un conjunto normalizado de herramientas para gestionar las quejas. Estos mecanismos pueden ayudar a que la información sobre los beneficiarios asistidos sea más fiable y a corregir errores de inclusión o exclusión.

112. La implementación del mecanismo de retroalimentación comunitario recae sobre las oficinas en los países. Según el Informe Anual de las Realizaciones de 2019, el 66 % de los países contaba con un mecanismo de esa índole, aunque no se especificaba el alcance del mismo —es decir, la lista y el número de soportes utilizados— ni si este estaba integrado en un marco global de protección y rendición de cuentas para las poblaciones afectadas. La implementación resulta efectiva en los países con mayores recursos financieros, pero todavía no lo es en países clave como la República Árabe Siria y el Sudán.

113. En el momento de realizarse la presente auditoría, 31 países habían implementado y utilizaban SugarCRM. Este programa de gestión de las relaciones con los usuarios se ha seleccionado como la herramienta institucional para el mecanismo de retroalimentación comunitario y permite el almacenamiento, la gestión precisa y el análisis detallado de los comentarios recibidos de los usuarios. SugarCRM está integrado con SCOPE y MoDa.

114. Entre las deficiencias detectadas en la auditoría interna de 2017 sobre la gestión de los beneficiarios (AR/17/17) figuraba el hecho de que los datos del mecanismo de retroalimentación comunitario no se analizaban a nivel central. Para 2021 está prevista la

⁹² WFP Guide to Personal Data Protection and Privacy, junio de 2016.

creación de un tablero de control mundial en la Sede, a partir de los datos recogidos mediante SugarCRM en 31 países.

115. El Marco de resultados institucionales revisado para 2017-2021 incluye cuatro indicadores relacionados con la protección y dos relacionados con la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. En el Informe Anual de las Realizaciones de 2019 no se da cuenta de estos indicadores indicando el porcentaje de población afectada. Los datos recogidos corresponden al número de países que han comunicado datos para cada indicador⁹³.

116. La estrategia de protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas no tiene como objetivo principal mejorar la fiabilidad de la información sobre los beneficiarios, pero puede aportar garantías e información adicional, lo que justifica su puesta en práctica en todas las oficinas en los países.

3.2 Disparidad de los sistemas de información

117. De los cuatro principales sistemas de información implementados por el PMA (Sistema Mundial y Red de Información del PMA [WINGS], Sistema de apoyo a la gestión logística [LESS], COMET y SCOPE), los dos últimos están dedicados total o parcialmente a la gestión de la información sobre los beneficiarios. Solo el 17 % de los directores en los países entrevistados por el Auditor Externo estaban plenamente satisfechos con los sistemas de información sobre los beneficiarios de que disponían.

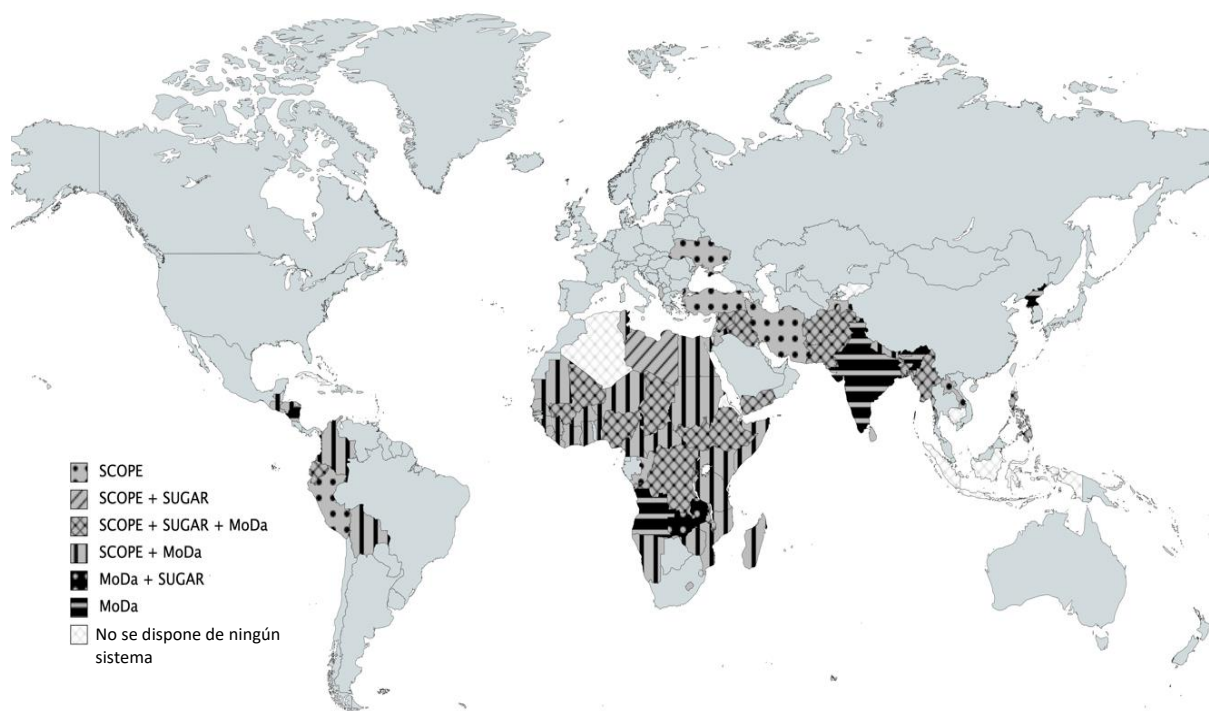
118. SCOPE, lanzado inicialmente en septiembre de 2015⁹⁴ solamente para las TBM, pero que ahora es la plataforma de referencia para registrar la identidad de los beneficiarios, y COMET, desde 2016, son los sistemas que recogen la mayor cantidad de datos sobre los beneficiarios: datos individuales cuantitativos y cualitativos en SCOPE y, después de las distribuciones, datos cuantitativos generales en COMET⁹⁵. Sin embargo, también se utilizan otros sistemas importantes. Por ejemplo, MoDa, que desde su puesta en marcha en 2020 para sustituir a los sistemas anteriores se ha utilizado con el fin de recoger datos, pese a no haber estado diseñado específicamente para ese fin y a no estar vinculado automáticamente a SCOPE. En 2020 68 oficinas en los países utilizaban MoDa, es decir, el mismo número de oficinas que utilizaban SCOPE. Por su parte, SugarCRM permite el almacenamiento seguro, una buena gestión y un análisis detallado de la información recibida de los beneficiarios mediante los mecanismos de rendición de cuentas (véase más arriba), y está integrado con SCOPE. SPRING está diseñado para crear, visualizar y validar los informes sobre los resultados de las oficinas en los países y los informes sobre los proyectos, integrando los datos de las aplicaciones COMET, LESS/COMPAS y WINGS.

119. La normalización ha progresado en los últimos años gracias a la implementación de SCOPE y a la distribución de guías y procedimientos operativos estándar en las oficinas en los países a fin de definir buenas prácticas en relación con el uso de las herramientas. Sin embargo, la implantación de estos diversos sistemas de información, que no sigue un plan de implementación centralizado, aún varía según el país de que se trate, como se indica en el mapa siguiente, que ilustra las dificultades que se plantean para establecer un proceso homogéneo de comunicación de datos sobre los beneficiarios y garantizar así la fiabilidad de la información.

⁹³ Por ejemplo, 37 oficinas en los países manifestaron que, al elaborar y ejecutar los programas, se habían asegurado de adoptar comportamientos y enfoques que protegieran la dignidad de los beneficiarios.

⁹⁴ Circular de la Directora Ejecutiva OED 2015/015.

⁹⁵ La auditoría interna había mostrado en enero de 2019 que el PMA no estaba aprovechando plenamente el potencial de COMET. Véase: OIGA, *Internal Audit of the Development and Delivery of COMET*, AR/19/02, enero de 2019.

Figura 3: Implementación de los principales sistemas en las oficinas en los países

Fuente: Auditor Externo, según datos facilitados por el PMA.

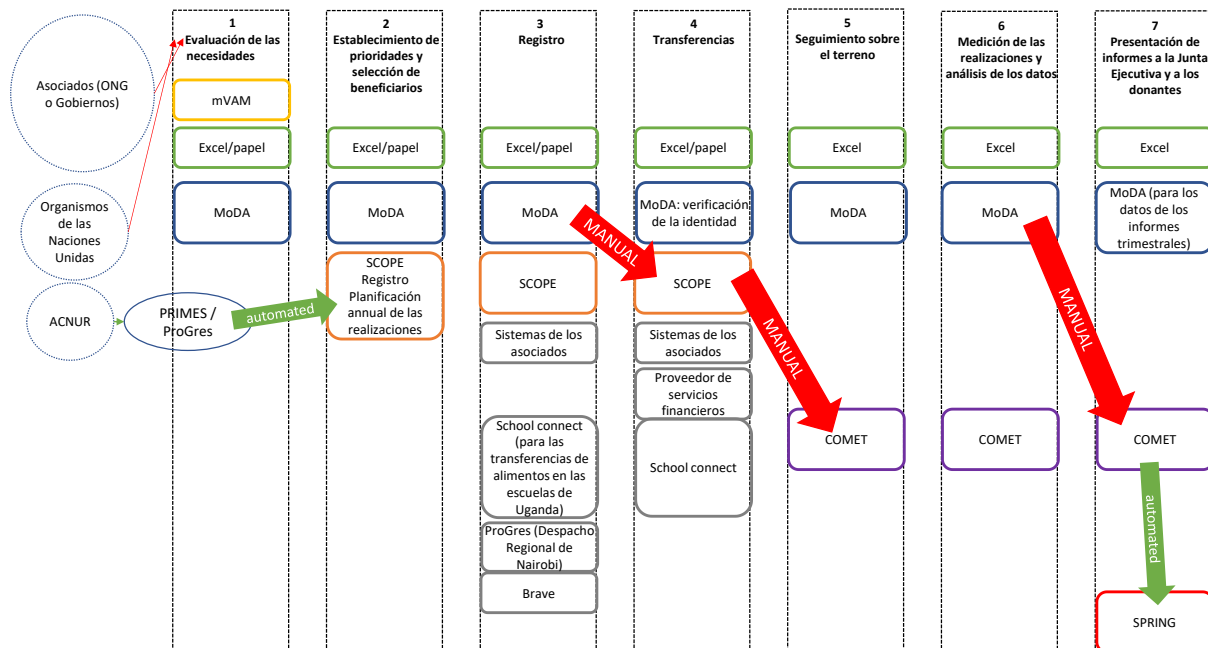
120. Disponer de un sistema sólido de registro de beneficiarios directos es tanto más importante cuanto que solo una cuarta parte de los directores en los países entrevistados por el Auditor Externo cree que esta etapa crucial de recolección de información es plenamente fiable en su país. Esta constatación también se refleja en los informes de auditoría interna sobre los sistemas de información. En el caso de SCOPE, que no registraba sino el 30 % de las identidades de los beneficiarios en 2017⁹⁶, los avances son notables. Sin embargo, en sus recientes auditorías sobre el terreno, el Auditor Externo constató las siguientes situaciones: SCOPE se había implementado, pero no se utilizaba (Egipto); seguía implementándose a finales de 2020 (Ecuador, Mozambique, Rwanda, Sudán); aún no abarcaba determinadas actividades (Madagascar), o no se había implementado en absoluto ni había un calendario establecido para ello (Nicaragua, Zambia).

121. Muchas oficinas sobre el terreno han desarrollado o adquirido sus propias aplicaciones, como Verifaid en Uganda, para conciliar las distribuciones de efectivo; si bien ello responde efectivamente a la necesidad de flexibilidad y descentralización que caracteriza a las operaciones del PMA, esta práctica puede entrar en conflicto con la estrategia general del Programa.

122. Existen muchos sistemas, y la transferencia de datos entre ellos sigue siendo a veces manual, lo que da lugar a errores e incrementa la carga de trabajo de las oficinas sobre el terreno.

⁹⁶ OIGA, *Internal Audit of SCOPE IT General and Application Controls*, AR/17/18, noviembre de 2017.

Figura 4: Diferentes sistemas que pueden utilizarse para recopilar datos en el marco del ciclo de gestión de la información sobre los beneficiarios (lista no exhaustiva)



Fuente: Auditor Externo, a partir de la documentación facilitada.

123. La gestión de los sistemas de información sobre los beneficiarios incumbe a varias direcciones, aunque, como se observó en una auditoría interna de 2020⁹⁷, la PRO es la dirección responsable de la información sobre los beneficiarios (la "propietaria de los datos"). También participan otras direcciones y dependencias, como la RAM, la CPP y la TEC que, en la práctica, es la que se encarga de SCOPE.

124. El PMA han elaborado un gran número de directrices, emitidas por varias direcciones, sobre la gestión de los beneficiarios, lo que demuestra el firme compromiso asumido por el Programa en materia de normativa. Sin embargo, una encuesta⁹⁸ realizada en fecha reciente por la Subdirección de Servicios a los Beneficiarios a los usuarios de SCOPE reveló que el 22,4 % de ellos no había utilizado nunca las instrucciones o guías preparadas en la Sede.

125. Los dos riesgos principales señalados en la estrategia en materia de tecnología de la información y las comunicaciones para 2016-2020⁹⁹, por lo que respecta tanto al impacto como a la probabilidad, son la implementación de SCOPE y la integración permanente de los procesos y soluciones conexos. El gran volumen de labor de auditoría interna que se ha realizado últimamente sobre SCOPE¹⁰⁰ muestra que este tema central sigue suscitando preocupación, y que la digitalización de los registros es una condición necesaria pero no suficiente para reducir el riesgo de fraude¹⁰¹.

⁹⁷ OIGA, *Advisory Assurance - Beneficiary data mapping: Lessons learned from remote assessments*, AA/PRO/20/01, julio de 2020: "PRO, as the data owner for beneficiary data, should define the Master Data Repository records".

⁹⁸ SCOPE Service Desk: *Service Desk: User Satisfaction Survey, Key findings and analysis*, borrador, enero de 2021.

⁹⁹ WFP *Corporate Information Technology Strategy 2016–2020*, junio de 2016.

¹⁰⁰ Así como sobre la entidad de la Sede más idónea para dirigir SCOPE.

¹⁰¹ OIGA, *Cash Based Transfers Fraud Scheme and Gap Analysis, Proactive Integrity Review Report*, febrero de 2020.

126. El Auditor Externo no pudo hacerse una idea clara sobre la aplicación de la estrategia de implementación geográfica de SCOPE que, excepto en el caso de 22 países considerados prioritarios, parece haberse librado en gran medida a la iniciativa de las oficinas en los países. La encuesta realizada por el Auditor Externo entre los directores en los países permitió detectar una serie de cuestiones que podrían plantear obstáculos a la hora de promover la fiabilidad de los datos sobre los beneficiarios: fallos en la gestión de los controles de acceso a las aplicaciones y en la separación de funciones; problemas técnicos señalados con SCOPE; dificultades para concertar acuerdos con los países relativos a la utilización de SCOPE y a la recolección de datos sobre los beneficiarios (protección de los datos personales); falta de integración de los sistemas con numerosos flujos manuales¹⁰².

127. MoDa, una herramienta que el Auditor Externo no pudo examinar en su totalidad, está tan extendida como SCOPE. Si bien su finalidad no es la gestión de las transferencias, especialmente las financieras, las oficinas en los países la consideran muy flexible y fácil de usar. Aunque se utiliza en algunos casos para reunir datos censales de los beneficiarios, ese no es su objetivo principal, ya que está diseñada para reunir datos sobre personas y no sobre hogares.

128. SCOPE y COMET no están interconectados¹⁰³, lo que debilita la calidad del flujo de datos y crea una carga de trabajo adicional, como indicaron muchos directores en los países (Guatemala, Sri Lanka, Túnez, entre otros), tanto en la encuesta realizada por el Auditor Externo como durante el trabajo de auditoría interna. Esta falta de interfaz es una de las principales áreas de mejora definidas por el PMA. En 2020 se puso en marcha un proyecto para interconectar COMET, SCOPE y DOTS (plataforma de gestión centralizada e integrada de datos sobre las operaciones), cuya fase final está prevista en diciembre de 2021, tras realizar una prueba en el Iraq en marzo de dicho año. La conexión entre estos sistemas hará posible un mejor seguimiento de los datos sobre los beneficiarios y permitirá dar una respuesta a las oficinas en los países que plantean esa necesidad.

Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda que se elabore un plan central de implementación y armonización de los sistemas de gestión de la información sobre los beneficiarios en los países donde opera el PMA y, en particular, que se establezca un calendario para la implementación de SCOPE.

Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda que se ultime la interconexión entre SCOPE y COMET en 2021.

4. Gestión de la información

4.1 Detección de riesgos

129. En la cartografía de riesgos que realiza en el marco de la estrategia en materia de tecnología de la información y las comunicaciones para 2016-2020, la TEC ha atribuido la mayor categoría de riesgo a la aplicación SCOPE. Este riesgo se desglosa en dos componentes:

¹⁰² Según la OIGA, las funcionalidades de control de SCOPE son satisfactorias, pero las oficinas en los países pueden desactivarlas.

¹⁰³ La transferencia de datos entre MoDa y SCOPE se realiza de forma semi manual.

- la imposibilidad de registrar a toda la población beneficiaria debido a los problemas que plantean la escalabilidad y la capacidad del sistema;
- la fuga de datos personales de los beneficiarios y la mala gestión de los datos, que los vuelve incoherentes y poco fiables.

130. La OIGA cambió la calificación de riesgo de la gestión de los beneficiarios en su plan de trabajo para 2020 de “media” en 2019 a “elevada” en 2020, basándose en las conclusiones de su auditoría sobre el terreno. En su plan de trabajo para 2021, elaborado en noviembre de 2020, mantuvo esa calificación e indicó que incluiría sistemáticamente el examen de la gestión de los beneficiarios en sus auditorías sobre el terreno.

131. El PMA no detecta directamente los distintos riesgos que presenta la información sobre los beneficiarios. En la política de gestión global de riesgos, aprobada en octubre de 2018, el riesgo asociado a los beneficiarios se clasifica como un riesgo operacional en cuanto a su propia protección física (2.1 Salud, protección y seguridad de los beneficiarios). En la última edición del registro central de riesgos (noviembre de 2020) no se hace sino una referencia indirecta al riesgo que plantea la calidad de la información sobre los beneficiarios. Se menciona en los siguientes casos:

- el riesgo estratégico 5 (incapacidad de adaptar las herramientas y los enfoques en función de la evolución del contexto operacional a fin de añadir valor para los beneficiarios y los Gobiernos anfitriones), que es responsabilidad de la Subdirectora Ejecutiva al cargo del PD, se evalúa como moderado y estable;
- el riesgo estratégico 6 (deficiencias en la gestión y protección de datos), que es responsabilidad del Jefe de Gabinete, se evalúa como elevado y estable;
- el riesgo estratégico 7 (insuficiencia o inadecuación de la protección y seguridad de los beneficiarios y de la prevención de la explotación y el abuso sexuales), que es responsabilidad de la Subdirectora Ejecutiva al cargo del PD, se evalúa como elevado y en aumento, y
- el riesgo fiduciario 13 (incapacidad de prevenir, detectar y manejar el riesgo de fraude en todo el PMA), que es responsabilidad del Subdirector Ejecutivo al cargo del Departamento de Gestión de Recursos (RM), se evalúa como muy elevado y en aumento.

132. Esta situación justifica que se preste mayor atención al riesgo relacionado con la información sobre los beneficiarios. Ahora bien, como pone de manifiesto el compendio de indicadores clave de riesgo, a cargo ahora del responsable de la ERM, en el momento de la auditoría:

- de los tres indicadores directamente relacionados con los beneficiarios, solo uno (porcentaje de beneficiarios del PMA que reciben TBM por medios digitales) estaba en vigor, mientras que los otros dos (porcentaje de beneficiarios de TBM verificados en los últimos 12 meses y porcentaje de identidades duplicadas) estaban “definidos, pero aún no en vigor”, y
- de los numerosos indicadores asociados indirectamente a los beneficiarios, varios (porcentaje de asociados cooperantes activos cuyos resultados hayan sido evaluados en los últimos 12 meses y porcentaje de oficinas en los países que hayan evaluado los resultados de los asociados en los últimos 12 meses), incluidos los relacionados con la intervención de los asociados cooperantes, también estaban solo “definidos, pero aún no en vigor”.

133. Las oficinas en los países auditadas por el Auditor Externo tampoco informan directamente sobre el riesgo relacionado con la calidad de la información sobre los beneficiarios. Sin embargo, durante las entrevistas, varias de ellas mencionaron los riesgos relacionados con esta cuestión.

134. Resulta por demás indicado tener en cuenta este riesgo, que podría calificarse de estratégico, ya que abarca todas las categorías de riesgos relacionadas con la información sobre los beneficiarios, ya sean de carácter voluntario o involuntario, técnico o de procedimiento.

Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda que, cuando se realice el próximo análisis anual de los riesgos, se añada un riesgo estratégico relativo a los errores de inclusión y exclusión de beneficiarios.

4.2 Mecanismos de coordinación

135. El PMA no dispone de mecanismos de coordinación en la Sede que garanticen la calidad de la información sobre los beneficiarios. En el mandato más reciente relativo a las funciones de la Sede¹⁰⁴ se establece que las principales responsabilidades de la Sede incluyen la elaboración de normas, herramientas, sistemas y servicios destinados a la gestión y difusión de la información.

136. Por lo que respecta a la información sobre los beneficiarios, las responsabilidades de la Sede están repartidas entre varias entidades, que incluyen dos direcciones dependientes de la Subdirectora Ejecutiva al cargo del PD¹⁰⁵:

- la PRO, así rebautizada en 2019, que diseña los programas y garantiza, entre otras cosas, la protección de los datos sobre los beneficiarios, y
- la RAM, creada a finales de 2019, que se encarga de la supervisión de las actividades de seguimiento de los beneficiarios y del seguimiento de la aplicación de las políticas sobre el terreno.

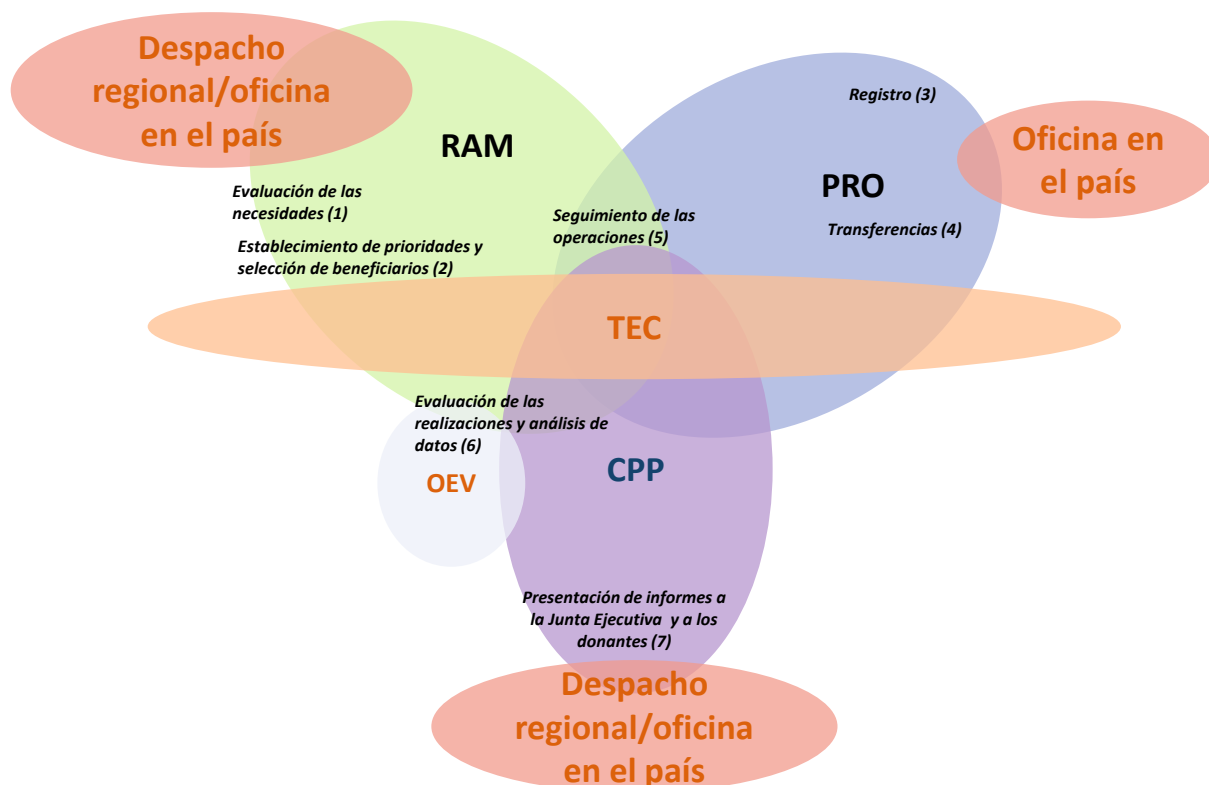
137. En la gestión de la información sobre los beneficiarios, no obstante, también intervienen otras dos direcciones: la TEC (en particular, su Subdirección de Servicios a los Beneficiarios), que gestiona la aplicación SCOPE, y la CPP, creada en 2020¹⁰⁶, que se encarga de hacer el recuento de los beneficiarios a través de COMET y de elaborar los informes anuales (Informe Anual de las Realizaciones, informes anuales sobre los países, etc.).

¹⁰⁴ Mandatos de la Sede y de los despachos regionales del PMA, febrero de 2019.

¹⁰⁵ Hace ya algunos meses que el PD está siendo reorganizado, por iniciativa del Director Ejecutivo y en el marco del proceso de presupuestación estratégica ascendente; se espera que su reorganización concluya en 2021.

¹⁰⁶ La CPP es el resultado de la fusión de la Dirección de Presupuesto y Programación y la Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones (Departamento de Gestión de Recursos).

Figura 5: Entidades de la Sede que participan en la gestión de la información sobre los beneficiarios



Fuente: Auditor Externo.

138. Estas distintas direcciones se han creado o reformado hace menos de 18 meses, y no existe en realidad una entidad encargada de la prestación de apoyo a los beneficiarios, situación de la que algunos despachos regionales (en particular el Despacho Regional para Oriente Medio y África del Norte y el Despacho Regional para América Latina y el Caribe) se quejaron al Auditor Externo. La opción de centralizar estas distintas competencias no parece viable. En cambio, el establecimiento de una coordinación funcional periódica bajo la autoridad de la Subdirectora Ejecutiva al cargo del PD y con la participación de todas las entidades pertinentes de la Sede se presenta como una opción propicia para avanzar en lo que respecta a la calidad de la información sobre los beneficiarios, aspecto que es indispensable.

Recomendación 12. El Auditor Externo recomienda que se establezca en la Sede un mecanismo de coordinación permanente de las distintas entidades responsables de la información sobre los beneficiarios, bajo la autoridad del PD.

139. En las últimas directrices sobre la función de los despachos regionales¹⁰⁷ se indican sus tres principales responsabilidades, a saber:

- orientación estratégica y directrices;
- apoyo técnico, y
- control de la gestión.

¹⁰⁷ Mandatos de la Sede y de los despachos regionales del PMA, febrero de 2019.

140. Estas amplias funciones están siendo objeto de un estudio interno en el PMA con miras a optimizar la división de responsabilidades entre la Sede y las oficinas en los países, en el marco del examen de las diversas funciones que el Jefe de Gabinete puso en marcha en 2019.

141. Según la política de gestión global de riesgos del PMA¹⁰⁸, “[e]n el marco de las atribuciones que les corresponden a nivel de la segunda línea de defensa, [los directores regionales] fortalecen los mecanismos de rendición de cuentas dentro de la región, garantizando a las oficinas en los países apoyo estratégico y técnico, así como su supervisión”.

142. En este sentido, los seis directores regionales deberían:

- validar los análisis de riesgos realizados periódicamente por las oficinas en los países que sean de su competencia;
- supervisar la implementación de los principales sistemas de información;
- garantizar que el personal del PMA y sus asociados estén debidamente formados en el uso de esas herramientas;
- verificar la calidad de las prácticas de selección, registro y seguimiento de los beneficiarios y, en particular, la calidad general de las actividades de los asociados cooperantes en este ámbito;
- garantizar la validez de los datos sobre los beneficiarios, facilitados por las oficinas en los países, así como el rigor de los métodos de corrección que se les aplican;
- garantizar la exactitud y la calidad de los informes anuales sobre los países.

143. Para los directores regionales entrevistados por el Auditor Externo, la gestión de la información sobre los beneficiarios suscita preocupación, en especial: el funcionamiento de los mecanismos de recolección de información en el contexto de la COVID-19 (Despacho Regional para América Latina y el Caribe); la calidad de los registros en SCOPE y el nivel de verificación de las transferencias (Despacho Regional para África Oriental); los retrasos en la presentación de informes por parte de los asociados cooperantes (Despacho Regional para África Meridional); la falta de control de los datos y los retrasos en la actualización de los sistemas de información (Despacho Regional para África Occidental), y la falta de integración de las herramientas.

144. Resulta fundamental que el trabajo realizado por los directores regionales en materia de calidad de la información sobre los beneficiarios sea más visible y tenga un mejor seguimiento. Los despachos regionales, por ejemplo, podrían presentar a la Sede (PD) un informe anual sobre la labor que realizan con miras a mejorar la calidad de la información sobre los beneficiarios. Sin embargo, teniendo en cuenta que los despachos regionales ya tienen obligaciones de rendición de cuentas, y a fin de no aumentar su carga de trabajo, el Auditor Externo deja que el PMA determine la manera de atender a esta necesidad.

¹⁰⁸ Política de gestión global de riesgos del PMA de 2018, WFP/EB.2/2018/5-C, octubre de 2018.

IV. AGRADECIMIENTOS

145. El equipo de auditores desea expresar su agradecimiento a las direcciones encargadas de la información sobre los beneficiarios (PRO, RAM, CPP y TEC), que contribuyeron en gran medida a la elaboración de este informe, así como a las oficinas en los países 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: Información sobre los beneficiarios basada en los datos de los Informes Anuales de las Realizaciones**

	2017	2018	2019
Número de beneficiarios directos <i>(en millones)</i>	88,9	84,9	97,1
Mujeres	18,7	17,4	23
Hombres	15,5	15,3	15,7
Niñas	27,6	26,8	29,5
Niños	27,1	25,4	28,9
<i>Personas asistidas con cargo a fondos fiduciarios (en millones)</i>	2,5	1,8	
Desglose por grupos de edad <i>(en millones)</i>	-	-	97
0-23 meses	-	-	9,4
24-59 meses	-	-	11,4
5-11 años	-	-	23,8
12-17 años	-	-	13,8
18-59 años	-	-	34,8
Más de 60 años	-	-	3,8
Desglose por estatuto <i>(en millones)</i>	88,9	84,9	97,1
Refugiados	9,3	14,7	10,6
Repatriados	2,5	3,4	2,9
Desplazados	15,8	13,1	15,5
Residentes	61,3	53,7	68,1
Desglose por categoría de actividad <i>(en millones)</i>	72,1	62,2	106,31
Transferencias de recursos no condicionadas para favorecer el acceso a los alimentos	62,2	52,2	60,8
<i>TBM y cupones para alimentos</i>	19,2	24,5	27,9
Creación de activos y apoyo a los medios de subsistencia	9,9	10	9,6
Comidas escolares			17,9
<i>escolares</i>	18,3	16,4	17,3
<i>porcentaje de niñas</i>	51 %	51 %	50 %
Apoyo a la comercialización agrícola en favor de los pequeños productores			0,12
Actividades de nutrición			9,4
Prevención de la malnutrición			8,1
Preparación para situaciones de emergencia			0,02
Adaptación al cambio climático y gestión de riesgos			0,37
Nutrición <i>(en millones)</i>			
Niños que recibieron apoyo nutricional especial	11	9,7	10,8
Mujeres que recibieron ayuda en forma de suplementos nutricionales	5,3	6,1	6,4
Personas afectadas por el VIH/sida que recibieron ayuda alimentaria	0,4	0,3	0,4
Digitalización			
Identidades digitales registradas a través de SCOPE <i>(en millones)</i>			47
Número de países interesados			61
Otros datos útiles			
Alimentos distribuidos <i>(en millones de toneladas)</i>	3,8	3,9	4,2
TBM y cupones para alimentos <i>(en miles de millones de dólares)</i>	1,4	1,76	2,1
ONG que han trabajado con el PMA	869	837	850

Fuente: Auditor Externo.

Anexo 2: Encuesta realizada por el Auditor Externo

Esta encuesta fue enviada por el PMA (Oficina de Apoyo a la Gestión de las Operaciones) a las oficinas en los países y los despachos regionales a petición del Auditor Externo el 22 de diciembre de 2020. Se recibieron y procesaron **71 respuestas de los países (84,5 %)**. Los países que respondieron al cuestionario representan el **90,9 % de los beneficiarios** de todas las actividades del PMA, según datos de COMET.

1/ ¿Diría usted que la evaluación de las necesidades utilizada para establecer el presupuesto anual de las actividades en su país...?

No es fiable	Es aceptable	Es bastante fiable	Es muy fiable	No responde
1 %	13 %	55 %	28 %	3 %

2/ ¿Diría usted que el establecimiento de prioridades y la selección de beneficiarios en el plan de ejecución relativo a su país...?

Deben mejorar	Son transparentes/ necesitan mejorarse	Son comprensibles	Son totalmente transparentes	No responde
3 %	1 %	40 %	53 %	3 %

3/ ¿Diría usted que el proceso de registro de beneficiarios en su país...?

No es fiable	Es poco fiable	Es bastante fiable	Es muy fiable	No responde
1 %	3 %	67 %	22 %	7 %

4/ ¿Diría usted que la información sobre las transferencias recopilada en su país...?

No es fiable	Es poco fiable	Es bastante fiable	Es muy fiable	No responde
0 %	0 %	56 %	37 %	7 %

5/ ¿Diría usted que el proceso de ajuste (duplicación, solapamientos) aplicable al recuento de beneficiarios en su país...?

<i>Directores en los países</i>				
No es transparente ni claro	Es bastante transparente y claro	Es transparente y claro	No responde	
1 %	47 %	45 %	7 %	
<i>Directores regionales</i>				
No es transparente ni claro	Es bastante transparente y claro	Es transparente y claro	No responde	
0 %	67 %	33 %	0 %	

6/ ¿Diría usted que los sistemas de información utilizados para los beneficiarios en su país (SCOPE, MoDa, COMET) son...?

Bastante ineficaces	Entre ineficaces y bastante eficaces	Bastante eficaces	Eficaces	No responde
7 %	1 %	72 %	17 %	3 %

7/ ¿Diría usted que el informe de los resultados relativos a los beneficiarios en su país...?

<i>Directores en los países</i>				
Debe mejorar	Es bastante completo	Es exhaustivo	No responde	
11 %	35 %	50 %	4 %	
<i>Directores regionales</i>				
Debe mejorar	Es bastante completo	Es exhaustivo	No responde	
0 %	0 %	67 %	33 %	

8/ ¿En qué medida ha afectado la crisis de la COVID-19 a la capacidad para recopilar y procesar información sobre los beneficiarios en su país?

Directores en los países			
De manera no significativa	Bastante	Mucho	No responde
43 %	47 %	10 %	0 %
Directores regionales			
De manera no significativa	Bastante	Mucho	No responde
33 %	67 %	0 %	0 %

9/ ¿Diría usted que el PMA presta suficiente atención a la información sobre los beneficiarios en términos de responsabilidad y transparencia?

Sí	Sí y no	No	No responde
93 %	2 %	1 %	4 %

10/ Pregunta para los despachos regionales: ¿le preocupa la calidad de la información sobre los beneficiarios?

A veces	Siempre
67 %	33 %

11/ Pregunta para los despachos regionales: ¿diría usted que la mala calidad de la información sobre los beneficiarios representa para el PMA un riesgo...? (puede elegirse más de una opción)

Para su reputación	Fiduciario	Operacional	Estratégico
19 %	25 %	38 %	19 %

12/ Pregunta para los despachos regionales: en lo relativo a la información sobre los beneficiarios en los países de su región, ¿diría usted que las deficiencias detectadas se refieren a...? (puede elegirse más de una opción)

La rendición de cuentas a las partes interesadas	La gestión y medición de los resultados	Las transferencias	El registro	El establecimiento de prioridades y la selección de beneficiarios	La evaluación de las necesidades
16 %	26 %	16 %	21 %	11 %	11 %

Anexo 3: Preguntas que podrían formular un donante o un miembro de la Junta Ejecutiva

El Auditor Externo elaboró una lista de 12 preguntas que un miembro de la Junta o un donante podrían formular al PMA para evaluar lo bien que este conoce a sus beneficiarios.

La aplicación de las recomendaciones propuestas por el Auditor Externo debería permitir responder mejor a algunas de estas preguntas:

Pregunta	Recomendación
1. ¿Cuál fue el alcance del apoyo prestado a los beneficiarios del país X el año pasado?	Véase la recomendación 5
2. ¿En qué medida ha conseguido los resultados previstos en el país X durante los dos últimos años?	Véase la recomendación 7
3. ¿A cuántas personas con discapacidad ayuda actualmente en el mundo?	Véase la recomendación 6
4. ¿A cuántas mujeres embarazadas ha ayudado en el país X?	Véase la recomendación 6
5. ¿Cuál fue el impacto de su última intervención de emergencia de nivel 3 en los beneficiarios?	Véase la recomendación 7
6. ¿Cuáles son los perfiles de los nuevos beneficiarios seleccionados y asistidos el año pasado en el país X?	Véase la recomendación 6
7. En el país X, ¿cuál es la proporción de beneficiarios adultos que se beneficiaron de un programa de alimentación escolar del PMA en el pasado ?	Véase la recomendación 6
8. ¿Cómo explica la evolución del costo por ración en todo el mundo desde 2017?	Véase la recomendación 7
9. ¿A cuántos refugiados venezolanos ha asistido desde 2018?	Véase la recomendación 6
10. ¿Cuál es la proporción de niños asistidos por el PMA (alimentación escolar, etc.) en el país X que habían recibido previamente apoyo de otros organismos de las Naciones Unidas (OIM, UNICEF, ACNUR, etc.) en el último año?	Véase la recomendación 6
11. ¿En qué medida la intervención de fortalecimiento de las capacidades en el país X ha mejorado la situación de los beneficiarios del PMA?	Véase la recomendación 7
12. ¿Cuál ha sido la evolución del costo por beneficiario en los países africanos desde 2017?	Véase la recomendación 12

Fuente: Auditor Externo

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
CPP	Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales
DG ECHO	Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas
ERM	Dirección de Gestión Global de Riesgos
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OIGA	Oficina de Auditoría Interna
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PD	Departamento de Elaboración de Programas y Políticas
PRO	Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo
RAM	Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento
SCOPE	plataforma digital del PMA para la gestión de los datos sobre los beneficiarios y de las transferencias
TEC	Dirección de Tecnología
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia