



**Programa Mundial de Alimentos**

**Segundo período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva  
Roma, 14-18 de noviembre de 2016**

---

Distribución: general

Fecha: 12 de octubre de 2016

Original: francés

Tema 5 del programa

WFP/EB.2/2016/5-C/1

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos

**Para información**

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

---

## **Plan de trabajo del Auditor Externo**

*Para el período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017*

---

**Coordinador del documento:**

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

---

Cour des comptes  
FRANCE



**AUDITORÍA EXTERNA DEL  
PROGRAMA MUNDIAL DE  
ALIMENTOS**



WFP  
Programa Mundial de Alimentos  
wfp.org/es

**PLAN DE TRABAJO DEL AUDITOR EXTERNO**

**Para el período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017**

## ÍNDICE

<b>I. MANDATO Y OBJETIVOS .....</b>	<b>4</b>
<b>II. AUDITORÍAS E INFORMES.....</b>	<b>5</b>
<b>III. NORMAS Y MÉTODOS .....</b>	<b>5</b>
<b>IV. ÁMBITOS DE AUDITORÍA .....</b>	<b>7</b>
<b>ANEXO 1: LISTA DE LOS TEMAS SELECCIONADOS PARA LAS AUDITORÍAS DE RESULTADOS EN EL PERÍODO 2016-2017 Y LISTA INDICATIVA DE LOS TEMAS QUE PODRÍAN SELECCIONARSE PARA LOS PERÍODOS SIGUIENTES .....</b>	<b>12</b>
<b>ANEXO 2: LISTA DE LOS LUGARES SELECCIONADOS PARA LAS AUDITORÍAS SOBRE EL TERRENO EN EL PERÍODO 2016-2017 Y LISTA INDICATIVA DE LAS AUDITORÍAS SOBRE EL TERRENO QUE PODRÍAN REALIZARSE EN LOS DOS PERÍODOS SIGUIENTES.....</b>	<b>13</b>
<b>ANEXO 3: ANÁLISIS DE LA LISTA INDICATIVA DE LOS TEMAS DE LAS AUDITORÍAS DE RESULTADOS PARA LOS PRÓXIMOS PERÍODOS.....</b>	<b>14</b>

## I. Mandato y objetivos

1. Este documento, que se presenta a la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA) a efectos de información, constituye el plan de trabajo anual del Auditor Externo y describe las actividades de auditoría previstas para el período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017.
2. La auditoría externa del PMA se ha encomendado al primer Presidente del Tribunal de Cuentas (*Cour des comptes*) de Francia para el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022, por decisión de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de noviembre de 2015, de conformidad con el Artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA.
3. El mandato del Auditor Externo se especifica en el Artículo XIV del Reglamento Financiero del PMA y en el anexo de dicho Reglamento, así como en la solicitud de candidaturas para el nombramiento del Auditor Externo. La solicitud de candidaturas, junto con la oferta de servicios del Auditor Externo, en particular su oferta técnica detallada, aprobada por la Junta Ejecutiva, constituyen sus atribuciones.
4. El Auditor Externo es responsable de comprobar los estados financieros del PMA (Artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular observaciones, si así lo desea, acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión del PMA (Artículo 14.4 del Reglamento Financiero).
5. El mandato conferido al Auditor Externo en las atribuciones aprobadas por la Junta comprende tanto la auditoría de los estados financieros anuales como un examen de las realizaciones y la regularidad de la gestión del PMA.
6. De conformidad con el Artículo XIV.6 b) del Estatuto y en virtud de los Artículos 13.1 y 13.3 del Reglamento Financiero del PMA, el Director Ejecutivo del PMA es responsable de la preparación y la presentación de los estados financieros. Con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 3.1 del Reglamento Financiero, el Director Ejecutivo es también responsable y rinde cuentas a la Junta de la gestión financiera de las actividades del PMA.
7. Se elaborará una carta de contratación en los primeros meses de trabajo con la Directora Ejecutiva a fin de asegurar que, de conformidad con la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 210, las obligaciones respectivas de la dirección y el Auditor Externo se entiendan claramente.
8. El objetivo de la auditoría de los estados financieros será obtener garantías razonables de que los estados financieros representan clara y fielmente, en todos los aspectos sustantivos, la situación financiera del PMA al 31 de diciembre de 2016 y los resultados de las operaciones consignados durante el ejercicio económico, en consonancia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS); de que los estados financieros han sido preparados de conformidad con el Reglamento Financiero y las políticas contables enunciadas; de que las políticas contables aplicadas están en consonancia con las del ejercicio económico anterior, y, por último, de que las transacciones se han realizado con arreglo al Reglamento Financiero y la autorización legislativa pertinente.
9. En el marco de la auditoría financiera, el Auditor Externo examinará y, en caso de necesidad, pondrá a prueba ciertos mecanismos de control interno que tienen una repercusión significativa en la elaboración de los estados financieros. Aunque la principal finalidad de esta labor es determinar la estrategia de auditoría financiera, puede contribuir a poner de relieve oportunidades de mejorar el control interno que se comunicarán al PMA.
10. Con respecto al examen de las realizaciones y la regularidad de la gestión del PMA, las auditorías procurarán determinar si en los ámbitos examinados las actividades se llevan a cabo de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si hay posibilidades de mejora.
11. Las auditorías de los resultados también tendrán como objetivo asegurarse de que las actividades, las transacciones financieras y la información son conformes, en todos los aspectos sustantivos, a las disposiciones de los textos básicos del PMA, las normas de buena gestión financiera y las Normas de conducta de la administración pública internacional.

## II. Auditorías e informes

12. De conformidad con sus atribuciones, cada año el Auditor Externo debe elaborar un informe de auditoría sobre los estados financieros del PMA (que se presenta a la Junta para aprobación), acompañado de un dictamen sobre las cuentas, dos informes sobre las realizaciones y la regularidad de la gestión del PMA, también denominados “informes de auditoría de los resultados” (que se presentan a la Junta para examen) y 10 cartas sobre asuntos de gestión que se elaboran después de las visitas a las oficinas externas (algunos despachos regionales, oficinas en los países y oficinas sobre el terreno). El Auditor Externo también validará el proyecto de informe anual sobre la aplicación de las recomendaciones del Auditor Externo que la Secretaría presenta a la Junta para examen.
13. Por regla general, las cartas sobre asuntos de gestión relativas a las oficinas externas se enviarán solamente a la Secretaría. Sin embargo, el Auditor Externo se reserva la posibilidad de abordar, en sus informes a la Junta, cualquier asunto observado en las oficinas externas que debería señalarse a la atención de la Junta.
14. La auditoría de los estados financieros se llevará a cabo en la Sede del PMA en dos etapas: una auditoría provisional, en el otoño del año del ejercicio económico objeto de examen (que se realizará del 5 al 16 de diciembre de 2016 para el ejercicio de 2016), a fin de comprender y poner a prueba los mecanismos de control interno, y una auditoría final, en el primer trimestre después del cierre de las cuentas (del 20 de febrero al 10 de marzo de 2017 para el ejercicio de 2016), a fin de examinar un cierto volumen de transacciones.
15. Las auditorías de los resultados, que comprenderán dos trabajos de auditoría en la Sede y un examen del proyecto de informe sobre la aplicación de las recomendaciones anteriores del Auditor Externo elaborado por la Secretaría, se realizarán entre septiembre de 2016 y febrero de 2017.
16. Cada año, el Auditor Externo efectuará 10 visitas sobre el terreno, en particular a oficinas en los países y despachos regionales. Estas auditorías, que se centrarán en la regularidad de la gestión de las oficinas, también contribuirán a las auditorías de los resultados en función de los temas seleccionados. Asimismo, podrán abarcar la verificación de las muestras elegidas en función de los riesgos que gravan sobre los elementos asociados a los estados financieros. Para el período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017, las auditorías sobre el terreno se llevarán a cabo entre octubre de 2016 y febrero de 2017.
17. Si bien en sus atribuciones se prevén en principio siete visitas a oficinas en los países y tres auditorías de despachos regionales, el Auditor Externo podrá proponer que esta distribución se adapte según las necesidades.
18. Para el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2017, las fechas de presentación de los informes finales a la Secretaría de la Junta son el 31 de marzo de 2017 para los informes de auditoría de los resultados, y el 20 de abril de 2017 para el informe de auditoría de los estados financieros y el dictamen sobre las cuentas.

## III. Normas y métodos

19. Con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 14.3 del Reglamento Financiero, la auditoría de los estados financieros se realizará de conformidad con las NIA, el Reglamento Financiero del PMA y las atribuciones adicionales establecidas en el anexo de dicho Reglamento. Estas normas forman parte de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), por las que también se rige el método seguido por el Auditor Externo para las auditorías de las realizaciones y la regularidad.
20. Todas estas normas exigen que el Auditor Externo cumpla las normas deontológicas pertinentes, aplique su juicio profesional y demuestre pensamiento crítico e independencia durante la auditoría. Ni los órganos legislativos ni los órganos rectores de una organización pueden interferir en la selección de los asuntos que se someten a auditoría, la planificación, la programación o la ejecución del trabajo, la comunicación de los resultados y el seguimiento de las auditorías.

21. Para la planificación de las auditorías, la labor relativa a las auditorías financieras y las auditorías de los resultados se estructurará en torno a tres objetivos fundamentales: la comprensión de la entidad, la evaluación del sistema de control interno y la determinación de los riesgos importantes.
22. El Auditor Externo planificará su trabajo para:
  - atender a las preocupaciones principales del PMA y de sus órganos rectores acerca de los objetivos en materia de eficiencia, eficacia y economía de la gobernanza y del uso de los recursos proporcionados por los donantes. Por tanto, las auditorías deberían abordar cuestiones significativas, sobre todo en función de su importancia financiera o estratégica;
  - contrastar este enfoque, en primer lugar, con un análisis de los riesgos de todo tipo que podrían comprometer la capacidad del PMA para lograr los resultados previstos por los Estados Miembros y, en segundo lugar, con el programa de auditoría interna y de evaluación. Las esferas de control seleccionadas deberían aportar valor añadido al PMA, especialmente porque los riesgos relacionados son elevados y porque esas esferas no se han examinado a fondo en las últimas auditorías realizadas por los diferentes órganos de supervisión.
23. En su planificación, el Auditor Externo también tendrá en cuenta su capacidad para realizar la auditoría de la esfera en cuestión, en vista de la información disponible y de los recursos y el plazo que se le han otorgado.
24. A fin de establecer su plan de trabajo para el período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017, así como su estrategia plurianual de auditoría, el Auditor Externo efectuó un análisis previo de los riesgos del 4 al 22 de julio de 2016.
25. Esta tarea especial, realizada por un equipo de ocho auditores, entre ellos los auditores del Tribunal de Cuentas responsables de las auditorías del PMA, ha supuesto un esfuerzo adicional considerable que se suma a las auditorías que han de llevarse a cabo en el transcurso de un año normal. Los auditores han tenido en cuenta el hecho de que el Auditor Externo, en su primer año en funciones, está expuesto a un riesgo de auditoría particular: el de seleccionar temas que no son lo suficientemente pertinentes. De hecho, después de su nombramiento, el 1 de julio, tenía que presentar un plan de trabajo y comenzar la labor de auditoría en las semanas siguientes, habida cuenta, en primer lugar, de la necesidad de escalonar las auditorías para no sobrecargar la dirección y, en segundo lugar, de los plazos fijados para la presentación de los informes finales a la Secretaría de la Junta Ejecutiva (31 de marzo y 20 de abril de 2017).
26. En su empeño por comprender el funcionamiento del PMA y analizar los riesgos, el Auditor Externo tuvo en cuenta las observaciones formuladas por el Auditor Externo saliente, el Contralor y Auditor General de la India. La transferencia del mandato de auditoría externa del PMA entre los dos auditores se llevó a cabo de conformidad con las directrices para el traspaso de funciones del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, tal como recomienda la ISSAI 5010. Las dos partes redactaron y firmaron una declaración oficial de traspaso de funciones, en la que se indicaba la información transmitida por el Auditor Externo saliente a su sucesor.
27. Una vez finalizado el análisis de los riesgos, el Auditor Externo ha podido pasar a elaborar una lista de los ámbitos de control que requieren una auditoría de los resultados, habida cuenta de su importancia para el PMA y del valor añadido de las auditorías correspondientes.
28. El número de posibles ámbitos de auditoría supera evidentemente el número de auditorías que deben realizarse entre julio de 2016 y junio de 2017 (dos).
29. En el Anexo 1 se presentan no solo los dos temas seleccionados para el primer período, comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017, sino también una lista de reserva de temas prioritarios establecida con una perspectiva plurianual, con miras a acrecentar la previsibilidad y la coherencia en la programación de un año a otro. Esta lista ampliada también permitirá contribuir a los debates posteriores con la dirección, los otros órganos de supervisión y la Junta, especialmente para evitar la duplicación de tareas.
30. Los temas mencionados para los períodos posteriores son meramente indicativos. El Auditor Externo solo está obligado a realizar una auditoría de los temas seleccionados para el primer

período. La estrategia plurianual se examinará todos los años en el momento de la elaboración del plan de trabajo anual.

31. En el Anexo 2 se presenta, también desde una perspectiva plurianual (tres bienios), la lista de las auditorías sobre el terreno que deben llevarse a cabo. Se aplican las mismas reservas que figuran en el Anexo 1 respecto de la adaptabilidad para los años siguientes al primer período.
32. Durante la fase de planificación operacional de cada auditoría, el presente plan de trabajo anual deberá completarse con una evaluación preliminar que permita definir con más precisión el alcance del tema de la auditoría, preparar las atribuciones que se presentarán a la dirección y elaborar un plan de trabajo para los equipos de auditoría.
33. A fin de llevar a cabo esta labor de planificación operacional, el Auditor Externo organizará reuniones de trabajo con la dirección del PMA antes de cada encargo de auditoría.

#### **IV. Ámbitos de auditoría**

##### **A. Auditorías de resultados**

###### **1. Balance de la descentralización**

34. Debido a la naturaleza de sus operaciones, que se llevan a cabo principalmente en situaciones de emergencia, la estructura del PMA es sumamente descentralizada. Así pues, a los despachos regionales y las oficinas en los países corresponde el 60 % de las adquisiciones del PMA y el 87 % de su personal (13.395 de un total de 15.305 empleados). Esta estructura descentralizada dota de gran autonomía al personal directivo a nivel de los países. La descentralización ha aumentado en los últimos años con las reformas administrativas introducidas a partir de 2012 por la nueva Directora Ejecutiva.
35. La naturaleza altamente descentralizada del PMA, combinada con otras características (como la cooperación con terceros y la distribución de efectivo), comporta el riesgo de crear situaciones que propician el aumento del fraude ya que el PMA interviene en regiones inestables marcadas por la guerra, los desastres climáticos o la pobreza extrema.
36. En 2012, la Directora Ejecutiva puso en marcha la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad. Entre las reformas aprobadas cabe destacar la reestructuración de la arquitectura orgánica del Programa para aumentar las responsabilidades delegadas en el personal sobre el terreno. En los estudios realizados antes de la puesta en marcha de dicha iniciativa se observó que el centro de gravedad del PMA se había ido desplazando paulatinamente del terreno a la Sede, con lo que las facultades decisorias delegadas y las responsabilidades no se habían definido con suficiente claridad, las tareas con frecuencia se habían duplicado y los despachos regionales se habían debilitado<sup>1</sup>. Era necesario realinear la estructura orgánica del Programa para situar las oficinas en el centro del sistema y, por consiguiente, poner en práctica el Plan Estratégico de manera más eficaz. El ajuste institucional consistió en invertir la estructura: de ahora en adelante los equipos de la Sede en Roma y los despachos regionales apoyarían las decisiones y los compromisos de las oficinas en los países, en consonancia con el Plan Estratégico y las políticas del PMA.
37. Esta descentralización ilustra el principio de subsidiariedad, que consiste en confiar a cada nivel las facultades que este puede gestionar mejor. Esto implica dar a las oficinas en los países el mayor nivel de facultades posible; podría impedir esta descentralización solo su incapacidad manifiesta de gestionar ciertas tareas debido a su tamaño.
38. La Secretaría deberá completar el programa encaminado a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad en 2016.

---

<sup>1</sup> PMA. 2012. Marco de acción para fortalecer el PMA.

39. La auditoría sobre la descentralización tendría por objeto:
- analizar la reforma de la estructura orgánica descentralizada iniciada en 2012, sobre todo la nueva distribución de competencias entre la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países, y el funcionamiento del sistema de delegación de facultades;
  - examinar si se han alcanzado los objetivos de la reforma por lo que se refiere a los logros, especialmente la aplicación del principio de subsidiariedad, que consiste en colocar la facultad de adoptar decisiones operacionales lo más cerca posible del lugar en que estas decisiones deben ponerse en práctica y asegurar que las oficinas en los países presten servicios de apoyo cuando esto pueda hacerse a un precio asequible;
  - analizar el modo en que la nueva arquitectura orgánica ha permitido mejorar la eficacia y la eficiencia de la acción del PMA, en particular desde el punto de vista de los servicios prestados a los beneficiarios, de la asignación y movilización de recursos, de la dotación de personal y del perfeccionamiento del personal sobre el terreno;
  - determinar el costo de la reforma, sobre todo las condiciones y los gastos derivados de cualquier consiguiente apertura y cierre de oficinas;
  - verificar que el fortalecimiento de la descentralización no haya debilitado la coherencia de la labor del PMA, especialmente en lo que respecta a la ejecución del Plan Estratégico, y
  - examinar el modo en que la dirección ejerce la supervisión general de la labor del PMA y mantiene el control sobre las decisiones adoptadas por las oficinas sobre el terreno, determinando en particular si los instrumentos de orientación, control interno y rendición de cuentas son apropiados para esta descentralización.
40. Se está llevando a cabo una profunda reestructuración del modelo de intervención del PMA y se está elaborando la “Hoja de ruta integrada” para los próximos 15 años y a más largo plazo. La reforma prevista, que se presentará a la Junta para aprobación en noviembre de 2016, debería tener repercusiones significativas en el futuro en la organización del trabajo y marcar el inicio de una nueva etapa de descentralización. Si bien el Auditor Externo no examinará estos cambios en su auditoría de la descentralización, podrá estudiar posteriormente el impacto de estas reformas en el marco de otras auditorías, como las dedicadas a la planificación presupuestaria y la asignación de recursos.

## **2. Evolución y estructura de los recursos humanos**

41. Los recursos humanos del PMA han experimentado profundos cambios desde inicios de este siglo y la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En primer lugar, la plantilla ha aumentado en un 60 % en menos de 15 años (desde 2002), con dos puntos álgidos en 2004 y 2008. Actualmente, el PMA emplea a más de 15.000 funcionarios.
42. El PMA ha emprendido un proceso de racionalización y modernización de la gestión de los recursos humanos (capacitación en línea, armonización de las evaluaciones de la actuación profesional, etc.).
43. Debido a su estructura descentralizada, el PMA depende en gran medida de la labor del personal de contratación local. La dirección no sabe a ciencia cierta cuál es el equilibrio adecuado en cuanto a la distribución de responsabilidades entre el personal local sobre el terreno (en particular, los oficiales contratados a nivel nacional) y el personal de contratación internacional. En la actualidad el Programa está aplicando una política de perfeccionamiento del personal contratado localmente que ocupa puestos similares a los del personal de contratación internacional. Tres oficinas en los países ya han aplicado experimentalmente esta reforma (Etiopía, Honduras y Somalia).
44. Dado que el PMA ha decidido no solo modernizar, sino también racionalizar y armonizar la gestión de la situación contractual de los funcionarios y de los recursos humanos, la función de apoyo podría generar nuevos gastos importantes.
45. Además, debido a la naturaleza de las actividades del PMA, que se centran en las emergencias, el Programa tiene que adaptar constantemente su plantilla a sus necesidades. Por ejemplo,

trabajan en el sector logístico unas 3.000 personas, el 80 % de las cuales son técnicos (dedicados en especial a la gestión de almacenes) y, de ellos, el 70 % están contratados a corto plazo. Esta preponderancia de los contratos a corto plazo permite modificar la fuerza de trabajo en función de las necesidades, e incluso reducirla significativamente en caso de que las actividades de distribución de cupones para alimentos y de transferencia de efectivo superen las de la distribución de alimentos. Sin embargo, es posible que esta situación genere riesgos relacionados con las relaciones de los empleados en el seno del PMA, que podrían crear divisiones entre los funcionarios con una situación estable y los contratados a corto plazo. Según el Informe Anual de las Realizaciones de 2015, solo el 57 % del personal encuestado tenía una opinión positiva de su desarrollo profesional en el PMA (resultado de gestión 1.1).

46. El Auditor Externo saliente realizó una auditoría de la gestión de los recursos humanos en el PMA y el informe correspondiente se publicó en mayo de 2012. Esa auditoría se centró en los procesos de recursos humanos, la contratación, la capacitación y los pronósticos, pero no abordó la evolución general de la fuerza de trabajo y su desglose por categorías, ni las respectivas funciones de los directores de las direcciones de la Sede y las oficinas en los países, que poseen amplias facultades en esta esfera.
47. La auditoría prevista tendría por objeto:
  - verificar si los cambios en la masa salarial del PMA y los costos de gestión de los recursos humanos están bajo control;
  - examinar si el nivel y la estructura de los recursos humanos se adaptan a las modalidades de trabajo del PMA;
  - analizar, en particular, si el PMA ha desarrollado competencias que le permiten manejar todos los componentes de su mandato, tanto la gestión de emergencias como las actividades de desarrollo, y ha contratado a personal dotado de esas aptitudes;
  - examinar la composición de las categorías de personal, en particular para determinar si el equilibrio entre el personal de contratación local y el de contratación internacional y entre el personal con situación estable y el contratado a corto plazo, es apropiado para las funciones del PMA y no produce efectos adversos.

## **B. Auditorías sobre el terreno**

48. En las atribuciones del Auditor Externo se establece que este deberá realizar la auditoría de 10 oficinas externas cada año, entre las cuales varios despachos regionales y oficinas en los países.
49. Para establecer el calendario, tuvimos en cuenta nuestro análisis de los riesgos y el hecho de que recientemente las últimas auditorías estuvieron a cargo de uno de los órganos de supervisión. Por ejemplo, el Auditor Externo ha excluido este año los despachos regionales que fueron objeto de una auditoría en 2015-2016, a saber, los de Johannesburgo, Nairobi y Ciudad de Panamá.
50. Para cada año también hemos seleccionado, salvo unas pocas excepciones, algunas oficinas en los países ubicadas en la zona abarcada por el despacho regional objeto de examen durante ese año.
51. Actualmente, la mayor parte de las intervenciones del PMA se realiza en el marco de situaciones de emergencia de nivel 3, en zonas de riesgo muy elevado para la seguridad y que entrañan sumas considerables (más de 200 millones de dólares EE.UU.). Habida cuenta de la escasa experiencia de que disponemos al inicio del mandato, las obvias dificultades que presenta el trabajo en esas situaciones y la capacitación que podría ser necesaria en materia de seguridad, formulamos una reserva sobre la posibilidad de centrarse en estos países en el período inicial, es decir, en los próximos meses.
52. Si bien hemos tenido en cuenta la importancia de las sumas en cuestión, en algunos casos nuestro juicio profesional nos ha apartado de la lógica estrictamente financiera. Parece que varios lugares jamás han sido objeto de auditoría (o, al menos, no recientemente) porque no pertenecen a las categorías de los despachos regionales o las oficinas en los países; constituyen por tanto un punto ciego por lo que respecta a la cobertura de la auditoría de las funciones del PMA. Se trata de:

- las representaciones del PMA ante las Naciones Unidas (Nueva York y Ginebra) o la Unión Africana (Addis Abeba). Estas oficinas están bajo la autoridad directa del Director Ejecutivo Adjunto, y
  - las oficinas del PMA en determinados Estados (Copenhague/6 empleados, Bruselas/15, Londres/5, Tokio/11, Dubái, Washington/55, Beijing, Berlín/15, Madrid/9, París/7 y Seúl). Estas oficinas podrían ser objeto de visitas de auditoría agrupadas para lograr optimizar el uso de los recursos.
53. En el Anexo 2 figura la lista de los lugares seleccionados. Los períodos 2 (2017-2018) y 3 (2018-2019) se mencionan únicamente a título indicativo para mejorar la coordinación con los otros órganos de supervisión.
54. En las auditorías se examinará sistemáticamente la regularidad de la gestión en lo que respecta a las finanzas, el personal, la gestión de los activos y la coordinación con los otros organismos.
55. Las auditorías sobre el terreno también permitirán recopilar información útil para las dos auditorías de los resultados que se llevarán a cabo durante el año, así como para realizar los controles adicionales necesarios en el marco de la auditoría de los estados financieros del PMA.
56. El desarrollo de los centros de excelencia, concebidos como un medio para fortalecer la cooperación Sur-Sur, es un elemento fundamental del Plan Estratégico del PMA. A su debido tiempo, el Auditor Externo podrá programar un examen de uno o más de estos centros en el marco de sus visitas sobre el terreno. Cuando proceda, en uno de los informes que presente a la Junta podrá incluir una síntesis sobre este tema.

### **C. Auditoría de los estados financieros**

57. El entorno de control interno del PMA se caracteriza por un riesgo inherente elevado relacionado con la naturaleza y la ubicación de las principales operaciones del PMA, así como con la estructura sumamente descentralizada que otorga gran autonomía al personal directivo a nivel de los países.
58. Teniendo en cuenta este contexto, el Auditor Externo tendrá que intensificar sus controles en las esferas que se indican a continuación.

#### **1. Labor relacionada con el impacto de la descentralización**

59. Debido a la naturaleza altamente descentralizada de los procesos operacionales y administrativos del PMA, gran parte del trabajo está a cargo de las oficinas sobre el terreno, con una importante delegación de facultades en los responsables de las oficinas en los países en materia de compras y contabilidad correspondiente, gestión de las existencias y los activos fijos, gestión de una parte del personal y de los asociados locales, y administración de algunas cuentas bancarias. Algunas de estas entidades locales evolucionan en un entorno institucional deteriorado, que podría generar riesgos por lo que se refiere a la supervisión interna y el fraude, sobre todo teniendo en cuenta que la cultura del PMA está orientada a las operaciones de emergencia (OEM).
60. Las medidas adoptadas por el PMA para limitar este riesgo incluyen la aplicación de un programa informático integrado con la arquitectura SAP (Sistema Mundial y Red de Información del PMA [WINGS]) y la realización de actividades de control, detección y supervisión por los despachos regionales y los equipos encargados de los asuntos financieros en la Sede. El riesgo para los estados financieros debe considerarse elevado, incluso tras la adopción de estas medidas.
61. A fin de poder detectar mejor cualquier anomalía significativa en los estados financieros derivada de este riesgo, la estrategia de auditoría prevé la realización de labores de certificación, a nivel local, en los 10 lugares que se someterán a auditoría cada año.

#### **2. Labor relativa a las transferencias de base monetaria**

62. El PMA adapta su modelo operativo distribuyendo menos productos alimenticios y favoreciendo la asistencia monetaria (efectivo o cupones), para que los destinatarios puedan abastecerse localmente. Aunque este cambio tiene la ventaja de simplificar la logística del PMA, se considera de riesgo elevado en un contexto en el que el fraude sistémico en esta esfera debilitaría al PMA frente a los Estados Miembros.

63. A este respecto, el PMA ha organizado una serie de auditorías internas y ha elaborado un nuevo manual de procedimientos contables, que se introdujo en julio de 2016. A pesar de estas medidas, el riesgo para los elementos que componen los estados financieros debe considerarse elevado.
64. La estrategia de auditoría prevé que un miembro experimentado del equipo de auditoría se dedique a estudiar el nuevo manual de procedimientos y ponga a prueba los principales controles que tienen un impacto en los estados financieros.

**Anexo 1****Lista de los temas seleccionados para las auditorías de resultados en el período 2016-2017 y lista indicativa de los temas que podrían seleccionarse para los períodos siguientes**

<b>2016-2017</b>	<b>2017-2018 2018-2019</b>	<b>2019-2020 2020-2021 2021-2022</b>
Balance de la descentralización	Estrategia de movilización de recursos financieros	Examen de una intervención de emergencia de nivel 3
Evolución y estructura de los recursos humanos	Examen de una intervención de emergencia de nivel 2	Desarrollo de las capacidades de los países beneficiarios
	Actividades de creación de activos y proyectos de construcción	Cadena de suministro
	Transferencias de base monetaria	Medición de las realizaciones
		Planificación presupuestaria y asignación de recursos
		Asociados cooperantes
		Coordinación interinstitucional

**Anexo 2****Lista de los lugares seleccionados para las auditorías sobre el terreno en el período 2016-2017 y lista indicativa de las auditorías sobre el terreno que podrían realizarse en los dos períodos siguientes**

	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Despachos regionales	Dakar	El Cairo	Nairobi
	Bangkok	Johannesburgo	Ciudad de Panamá
Oficinas en los países	Camerún	Jordania-República Árabe Siria	Etiopía
	República Centroafricana	Líbano	Uganda
	Burkina Faso	Estado de Palestina	Rwanda
	Myanmar	Malawi	Haití
	República Democrática Popular Lao-Camboya*	República Democrática del Congo-Congo	Honduras
	Pakistán***	República Unida de Tanzania o Zimbabwe	Guatemala
Representaciones del PMA	Addis Abeba**	Ginebra, Nueva York	/
Oficinas de enlace	Copenhague-Bruselas-Londres***	Washington	París-Berlín-Madrid

\* Encargo que abarca las dos oficinas en los países durante la misma auditoría

\*\* Encargo que abarca la representación del PMA ante la Unión Africana y la oficina en el país durante la misma auditoría.

\*\*\* Encargo que abarca las tres oficinas de enlace durante la misma auditoría.

## Anexo 3

### **Análisis de la lista indicativa de los temas de las auditorías de resultados para los próximos períodos**

#### **1. Estrategia de movilización de recursos financieros**

1. La estrategia de movilización de recursos financieros del PMA es sumamente importante.
2. El modelo de financiación del PMA de hecho es frágil porque sus recursos proceden exclusivamente de contribuciones voluntarias. Para 2016 su cuantía se estima en 4.900 millones de dólares para 2016. Los 10 donantes principales aportan el 80 % de las contribuciones, y el 92 % de estas se asignan a fines específicos.
3. El reto para el PMA es llegar a diversificar sus fuentes de financiación y obtener contribuciones más previsibles de un año a otro (plurianuales) y que se presten a un uso más flexible.
4. En 2014, la financiación de los donantes ascendió a un total de 5.380 millones de dólares. Desde 2012 las contribuciones han crecido por término medio un 5 % anual. Sin embargo, siguen siendo insuficientes en relación con las necesidades estimadas: entre 2012 y 2014 cubrieron el 60 % de las necesidades anuales estimadas, del orden de 8.000 millones de dólares (8.600 millones de dólares en 2016).
5. Habida cuenta de que la última auditoría interna de las contribuciones voluntarias se realizó en 2015, la auditoría de la estrategia de movilización de recursos se llevaría a cabo probablemente durante el segundo período de trabajo del Auditor Externo (2017-2018) o el tercero (2018-2019).
6. Esta auditoría tendría por objeto:
  - examinar la idoneidad de la estrategia de movilización de recursos, en particular la estrategia de comunicación que acaba de ponerse en marcha, en vista de los objetivos y las limitaciones del PMA;
  - analizar la función de las oficinas de enlace y las oficinas en los países en lo relativo a la movilización de recursos, en particular en el marco de la nueva organización geográfica;
  - comparar los métodos del PMA con los de otros organismos de las Naciones Unidas, y
  - examinar la coordinación de la asistencia humanitaria desde esta perspectiva.

#### **2. Actividades de creación de activos y proyectos de construcción**

7. La modernización y rehabilitación de la infraestructura local es uno de los temas centrales del programa de trabajo del PMA para 2016.
8. Sus proyectos de construcción tienen el doble objetivo de proporcionar una infraestructura adecuada para las operaciones humanitarias y contribuir al desarrollo sostenible.
9. La lucha contra las causas estructurales subyacentes de la inseguridad alimentaria ocupa desde hace tiempo un lugar central en las categorías de programas como las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) (el 46 % del presupuesto de 2016) y los programas en los países; actualmente, el PMA tiene especial interés en incluir este componente también en las OEM.
10. Asimismo, debería ser posible abordar el tema de la creación de activos en el marco de las operaciones especiales (OE) a fin de rehabilitar y fortalecer la infraestructura necesaria para el transporte y la logística, o de programas específicos de microconstrucción, como los relacionados con la asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA).
11. Puesto que el Auditor Externo realizó la auditoría de los proyectos de construcción en 2015 (con excepción de los relacionados con las actividades de ACA y las OE), la auditoría prevista podría efectuarse en 2017-2018 (período 2), en 2018-2019 (período 3) o incluso posteriormente.
12. Este tema está relacionado con numerosos Objetivos Estratégicos y efectos previstos del Marco de resultados estratégicos y el Marco de resultados de gestión para 2014-2017: Objetivo

Estratégico 2 (Respaldar o restablecer la seguridad alimentaria y la nutrición y crear o reconstruir los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de una emergencia), Objetivo Estratégico 3 (Reducir los riesgos y poner a las personas, las comunidades y los países en condiciones de satisfacer sus propias necesidades alimentarias y nutricionales), etc.

13. Según el Informe Anual de las Realizaciones de 2015, el número de activos restablecidos o creados por el PMA es imponente, pero la labor de evaluación de las actividades de fomento de la resiliencia comunitaria vinculadas con la creación de activos ha sido limitada.
14. Asimismo, deben estudiarse los posibles efectos adversos en la autonomía de las partes interesadas locales y los riesgos de fraude en gran escala en el sector público de la construcción a nivel local.
15. Esta auditoría tendría por objeto:
  - determinar la cuantía de fondos correspondientes a las distintas categorías de programas que se han asignado en el presupuesto del PMA a la creación de activos;
  - examinar el grado de consecución de los efectos previstos de esta actividad y la relación entre estos efectos y el objetivo central del PMA de luchar contra el hambre, mediante el sistema de medición puesto en marcha por el PMA, y
  - examinar los controles internos establecidos para gestionar la política de creación de activos, en particular por lo que se refiere a las compras locales.

### **3. Desarrollo de las capacidades de los países beneficiarios**

16. El fortalecimiento de los operadores nacionales, regionales o locales y el fomento de las capacidades institucionales de los países beneficiarios de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia están vinculados a varios Objetivos Estratégicos del PMA.
17. Este tema está relacionado con los Objetivos Estratégicos 1 (Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias), 2 (Respaldar o restablecer la seguridad alimentaria y la nutrición y crear o reconstruir los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de una emergencia) y 3 (Reducir los riesgos y poner a las personas, las comunidades y los países en condiciones de satisfacer sus propias necesidades alimentarias y nutricionales).
18. Aborda las preocupaciones centrales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es decir, aumentar la autonomía de las partes interesadas locales, especialmente las instituciones nacionales (gobiernos, regiones y ciudades), pero también de las comunidades y los agentes humanitarios, así como establecer asociaciones con los interesados locales.
19. Desde hace tiempo, en especial desde la adopción del Plan Estratégico para 2014-2017, el PMA procura fomentar la participación de los beneficiarios en los procesos de lucha contra el hambre. En el plan de trabajo priorizado para 2016 (Plan de Gestión para 2016-2018), se prevé asignar 89 millones de dólares a la asistencia técnica centrada en el fomento de las capacidades, y 250 millones de dólares al fortalecimiento de las capacidades.
20. Sin embargo, según el Informe Anual de las Realizaciones de 2015, el desarrollo de las capacidades de los agentes nacionales para anticipar las situaciones de emergencia se considera escaso (efecto 1.4.1). No hay unanimidad acerca de la fiabilidad del índice de capacidad nacional, que teóricamente permite evaluar la solidez de las capacidades institucionales (efecto 2.4.1).
21. Dado que la Oficina de Auditoría Interna examinó y elaboró un informe sobre este tema en 2016, el tema no se incluirá en nuestro plan de trabajo antes del período 2018-2019.

22. Esta auditoría tendría por objeto:
- analizar las políticas aplicadas a fin de desarrollar las capacidades institucionales para planificar e intervenir en los casos de emergencia, dado que esta actividad corresponde a las distintas categorías de programas;
  - examinar en qué medida se evalúa el desarrollo de las capacidades institucionales de los países, sobre todo mediante el índice de capacidad nacional, y
  - centrándose principalmente en la función de los gobiernos, examinar la coordinación entre todos los interesados locales en el marco del fortalecimiento de las capacidades institucionales.

#### **4. Transferencias de base monetaria**

23. Las transferencias de base monetaria representan cantidades importantes en las operaciones del PMA (1.400 millones de dólares, es decir, el 29 % del presupuesto total de 4.600 millones de dólares destinado a las operaciones en 2016). El recurso a esta modalidad está aumentando rápidamente: se utilizó en 26 operaciones y 19 oficinas en los países en 2009, y en 71 operaciones y 52 oficinas en los países en 2014. Paralelamente, el número de beneficiarios pasó de 1 millón a 8,9 millones en el mismo período (Plan de Gestión para 2016-2018).
24. A pesar de los estrictos controles aplicados por la dirección del PMA, la participación de la dirección y las actividades de prevención, supervisión (registro de riesgos) y detección (investigaciones), la probabilidad de que surjan riesgos relativos a las transferencias de base monetaria es elevada, y el Auditor Externo debe prestar mucha atención a esta cuestión.
25. La entrega de efectivo es un tema delicado puesto que cualquier apropiación indebida o pérdida de efectivo representaría un riesgo particularmente elevado para la reputación del PMA.
26. Se han llevado a cabo varias auditorías sobre este tema: en 2013 por parte del Auditor Externo y en 2013, 2014 y 2015 por parte de la Oficina de Auditoría Interna; en 2014 se realizó también una evaluación de las transferencias de base monetaria.
27. Sin embargo, el PMA debe implantar una nueva herramienta para la gestión de estas transferencias. Por esta razón, la auditoría correspondiente podría incluirse en el plan de trabajo del Auditor Externo para 2017-2018 (período 2) o 2018-2019 (período 3).

#### **5. Examen de una intervención de emergencia**

28. Las OEM ocupan un lugar central en el mandato del PMA. La gestión de las intervenciones de emergencia (Objetivo Estratégico 1 del Plan Estratégico para 2014-2017) representan el 66 % del gasto del PMA y la categoría de las OEM, el 39 % (Plan de Gestión para 2016-2017).
29. Si resulta viable, especialmente desde el punto de vista de la seguridad, el Auditor Externo tiene previsto examinar la ejecución de una OEM completa, centrándose durante un período en una intervención de emergencia de nivel 2 (Nepal) y durante otro período, en una intervención de emergencia de nivel 3 (República Árabe Siria u otra).
30. Este enfoque permitiría examinar de manera transversal la coordinación de todos los agentes que se movilizan para una OEM, desde el principio hasta el final de la operación (en el caso de Nepal), y la complementariedad entre las actividades incluidas en las OEM y las actividades correspondientes a otras categorías de programas (proyectos de desarrollo, OE, OPSR, etc.) que puedan llevarse a cabo en el país.

#### **6. Otros temas**

31. El Auditor Externo considera prioritarios varios temas que, sin embargo, no podrían incluirse en su plan de trabajo sino a medio plazo (períodos 3 y 4, o posteriormente) habida cuenta de las reformas emprendidas por el PMA (en particular, la Hoja de ruta integrada) y de que las últimas auditorías en estas esferas se efectuaron recientemente.

**a) Planificación presupuestaria y asignación de recursos**

32. El examen de la evaluación de las necesidades y la asignación de recursos es un proceso esencial para el Auditor Externo. En particular, permitiría examinar la ejecución de los planes estratégicos para los países y la aplicación del nuevo Marco de financiación.
33. Esta esfera debería someterse a auditoría solo al cabo de la reforma del Marco de financiación y de la aplicación del enfoque de planificación estratégica por países, en 2017 (período de auditoría 2) para las 16 oficinas piloto en las que se está poniendo a prueba la reforma, o más probablemente en 2018 o 2019 (períodos de auditoría 3 o 4).
34. Para evitar la duplicación de tareas, el Auditor Externo también deberá tener en cuenta las intenciones expresadas a este respecto por la Oficina de Evaluación en su plan de trabajo para 2017-2019.

**b) Cadena de suministro**

35. La Dirección de la Cadena de Suministro se creó a finales de 2015. Sería prematuro examinar la cadena de suministro en 2016, ya que esta fue objeto de una auditoría en 2014 por parte del Auditor Externo y en 2016 por parte del Auditor Interno, y está experimentando una reforma importante en 2016 (implantación del Sistema de apoyo a la gestión logística [LESS]). Además, la dirección del PMA sigue trabajando en el desarrollo de un indicador global de la eficiencia de la cadena de suministro (Informe Anual de las Realizaciones de 2015 - resultado de gestión 3.2).
36. Esta esfera debería examinarse en 2018 (período 3) o 2019 (período 4). Esto permitiría igualmente abordar la cuestión de la tasa de pérdida y del seguimiento de la ayuda alimentaria, que preocupa a los Estados Miembros (a pesar de una tasa de pérdidas después de la entrega de 0,36 %, muy inferior a la meta del 2 %; Informe Anual de las Realizaciones de 2015 - resultado de gestión 5.4). Cabe señalar que, en 2015, el PMA solo alcanzó las metas correspondientes al 46 % de los indicadores de los efectos establecidos en el Marco de resultados estratégicos (Informe Anual de las Realizaciones de 2015 - resultado de gestión 4.1).

**c) Medición de las realizaciones**

37. La medición de los resultados y la rendición de cuentas son temas cruciales debido al perfil financiero del PMA, que depende por completo de las contribuciones voluntarias, pero el sistema de indicadores y la metodología de evaluación son complejos.
38. Ciertas actividades, como el fomento de las capacidades de los beneficiarios, son difíciles de medir, como reconoció el propio PMA en su Informe Anual de las Realizaciones de 2015, en particular con respecto a los efectos 2.4 y 3.3.
39. La calidad general de la recopilación de datos se considera variable, ya sea porque el PMA tiene poco control sobre el acopio de datos realizado por otros agentes o porque trabaja en entornos complejos.
40. Asimismo, cabe preguntarse si los marcos de medición existentes (Marco de resultados estratégicos y Marco de resultados de gestión) y el futuro marco (Marco de resultados institucionales) atienden eficazmente a las preocupaciones de los Estados Miembros y si los indicadores correspondientes son apropiados o están bien adaptados.
41. Esta esfera debería someterse a auditoría solo después de la aplicación del nuevo Marco de resultados institucionales, en 2018 (período 3) o 2019 (período 4). Esto permitiría incluir la cuestión de la fiabilidad del funcionamiento del sistema de seguimiento (Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz [COMET]) y de otras aplicaciones informáticas pertinentes (Sistema de gestión de las operaciones de efectivo [SCOPE], etc.) utilizadas para la recopilación y el análisis de datos.
42. Para evitar la duplicación de tareas, el Auditor Externo también deberá tener en cuenta las intenciones expresadas a este respecto por la Oficina de Evaluación en su plan de trabajo para 2017-2019.

**d) Asociados cooperantes**

43. Los asociados cooperantes son un elemento fundamental de un organismo como el PMA, cuyo enfoque operacional es altamente descentralizado y trabaja en situaciones difíciles que requieren flexibilidad y un buen conocimiento de las condiciones locales. El PMA colabora con casi 3.000 asociados cooperantes, que trabajan en el marco del 93 % de sus programas.
44. Los asociados cooperantes son un elemento central del sistema de asociaciones establecido por el PMA. De hecho, las asociaciones aumentarán aún más, según lo previsto por el ODS 17.
45. Por su propia naturaleza, esta cooperación entraña, como en todos los organismos de las Naciones Unidas, un riesgo inherente elevado.
46. Además de los riesgos de pérdidas de efectivo o incluso de fraude, la gestión de la colaboración con los asociados cooperantes todavía no parece ser óptima. Por ejemplo, el cumplimiento por parte del PMA de los principios por lo que deben regirse las asociaciones (en particular, los de equidad y transparencia) se mide en el resultado de gestión 2.2 del Informe Anual de las Realizaciones de 2015, que muestra que solo el 57,5 % de las organizaciones no gubernamentales encuestadas considera que el PMA se atiene a estos principios.
47. Dado que la gestión de los asociados cooperantes fue objeto de un examen en 2014 por parte del Auditor Externo y en 2016 por parte de la Oficina de Auditoría Interna, no se programará otra auditoría sobre este tema hasta 2018 (período de 3), 2019 (período de 4) o incluso hasta más tarde.

**e) Coordinación interinstitucional**

48. La coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma es una preocupación constante de los Estados Miembros que se ve acentuada por la importancia atribuida, en el futuro Plan Estratégico para 2017-2021, a las medidas encaminadas a promover el desarrollo.
49. El Auditor Externo, en su informe anual que presenta a la Junta, elaborará un resumen de las observaciones formuladas sobre el terreno con respecto a la coordinación entre las oficinas externas de los organismos de las Naciones Unidas, centrándose principalmente en las oficinas de las instituciones con sede en Roma.
50. Teniendo en cuenta estas observaciones formuladas sobre el terreno, cuando llegue el momento podría planificarse una auditoría sobre la coordinación entre las sedes de las instituciones con sede en Roma. Sin embargo, para aportar un verdadero valor añadido, esta auditoría debería realizarse solamente en colaboración con los auditores de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

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

ACA	asistencia alimentaria para la creación de activos
COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
FAO	Organismo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IPSAS	Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público
ISSAI	Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
LESS	Sistema de apoyo a la gestión logística
NIA	Norma Internacional de Auditoría
NIA	Norma Internacional de Auditoría
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OE	operaciones especiales
OEM	operación de emergencia
SCOPE	Sistema de gestión de las operaciones de efectivo
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA