



Programa Mundial de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva
Roma, 12-16 de junio de 2017**

Distribución: general

Fecha: 2 de junio de 2017

Original: francés

Tema 6 del programa

WFP/EB.A/2017/6-G/1*

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos

Para examen

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

Informe del Auditor Externo sobre la descentralización

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre la descentralización” (WFP/EB.A/2017/6-G/1*) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2017/6-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 sus debates.

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

Coordinador del documento:

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

Cour des comptes
FRANCE



AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

INFORME DE AUDITORÍA
EXAMEN DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Ejercicio económico de 2016

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: WFP-2016-3



ÍNDICE

I.	RESUMEN.....	5
II.	OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	7
III.	MÉTODO DE AUDITORÍA.....	9
IV.	LISTA DE RECOMENDACIONES.....	11
V.	INTRODUCCIÓN	13
VI.	OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	14
	1. Objetivos de la nueva estructura orgánica	14
	1.1. Reorientación de recursos hacia las entidades sobre el terreno	15
	1.2. Especialización de los niveles administrativos.....	15
	1.3. Racionalización de la red.....	17
	2. Reorientación de los recursos	17
	2.1. Transferencia de recursos a los despachos regionales	17
	2.2. Mapa del personal sin cambios importantes	19
	3. Refuerzo de las oficinas en los países	20
	3.1. Actualización de las delegaciones de facultades.....	20
	3.2. Reformas estructurales que no están directamente relacionadas con la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad	21
	3.3. El proceso de aprobación de programas	22
	4. Viabilidad de las oficinas en los países.....	22
	5. Despachos regionales y supervisión	26
	5.1. El concepto de apoyo y supervisión.....	26
	5.2. Eficacia de la supervisión	27
	5.3. Traspaso de responsabilidades desde la Sede	28
	5.4. Ámbito geográfico de los despachos regionales	30
	6. Una Sede más ligera y orientada hacia la labor sobre el terreno.....	31
	6.1. Reestructuración de la Sede	31
	6.2. Un incremento y una reorganización importante de la dotación de personal	32
	6.3. La iniciativa “Excelencia en materia de costos”	33
	7. Optimización de las oficinas de enlace	33
	7.1. Justificación de la presencia del PMA en países donde no se llevan a cabo operaciones.....	33
	7.2. Racionalización de las líneas jerárquicas de las oficinas de enlace	34

8. Control interno y rendición de cuentas	35
8.1. El mecanismo local de lucha contra el fraude	36
8.2. Sistematización de los procedimientos operativos estándar a nivel local.....	37
9. Gestión del proyecto de nueva estructura institucional	38
9.1. Mecanismo de dirección	38
9.2. Ausencia de indicadores del impacto específicos	38
9.3. Costo de la operación.....	39
VII. AGRADECIMIENTOS.....	40
Anexo 1 – Presentación detallada del enfoque metodológico	41
Anexo 2 – Algunos casos de delegación de facultades	43
Anexo 3 – Conclusiones de la encuesta.....	45
Anexo 4 – Oficinas sobre el terreno (excluidas las oficinas de enlace) al final de febrero de 2017	47

I. RESUMEN

El objetivo del proyecto de nueva estructura institucional, que se puso en marcha en 2012 en el marco de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, era conseguir que el Programa pudiera desempeñar mejor su misión alcanzando un equilibrio óptimo entre los niveles central, regional y local. El principio que fundamenta la nueva estructura es sencillo: puesto que el PMA es un organismo basado sobre el terreno, la facultad de adopción de decisiones debería situarse tan cerca de sus beneficiarios como sea posible. Por consiguiente, el proyecto tenía el objetivo de situar a las oficinas sobre el terreno en el centro de la entidad, con los despachos regionales en la primera línea de apoyo y supervisión, mientras que la Sede y las oficinas de enlace (que ahora se denominan “oficinas del PMA”) se concentraban en actividades estratégicas y servicios internos.

Tras la puesta en marcha de la reforma, se multiplicaron las situaciones de emergencia, se intensificó la competencia por los fondos y aumentaron los requisitos en materia de rendición de cuentas y logro de resultados. Esto complicó el desarrollo de la aplicación del proceso de rediseño y al mismo tiempo hizo que fuera más imprescindible que nunca que el PMA operara con eficacia y eficiencia. Cuatro años más tarde, el objetivo no se ha logrado por completo a pesar de que se han llevado a cabo numerosas actividades.

En general, el reequilibrio de funciones entre las distintas entidades del PMA ha sido relativamente satisfactorio. Las oficinas de enlace situadas cerca de donantes importantes han obtenido buenos resultados. Aunque en el examen de diagnóstico anterior al Plan de Acción de 2012 se determinó que la importancia relativa de la Sede era excesiva, actualmente esta desempeña todavía una función predominante y su personal sigue creciendo con mayor rapidez que el de las oficinas sobre el terreno. No obstante, es necesario cierto grado de centralización teniendo en cuenta el contexto operacional del PMA y los riesgos inherentes a su labor. Se han dirigido a los despachos regionales diversas iniciativas y transferencias de recursos con la finalidad de aumentar considerablemente sus capacidades, y de hecho parece que ha aumentado el espacio de maniobra de las oficinas en los países.

Sin embargo, un examen más atento de la red del PMA sobre el terreno pone de manifiesto diversas deficiencias, algunas de las cuales ya se habían observado con anterioridad. Las oficinas en los países se reforzaron sin reevaluar la presencia operacional existente, ya que el proceso de revisar la ubicación de las oficinas se interrumpió antes de que se finalizara. Como resultado de ello, aunque las oficinas en los países están bien equipadas en general, entre ellas hay disparidades importantes, y las actividades de las oficinas de menor tamaño se ven dificultadas por una falta real de recursos. Además, los cambios en las modalidades de intervención del PMA, en particular en lo relativo al desarrollo, requieren que se reexamine su presencia a nivel de los países.

Los despachos regionales también se vieron afectados por esta falta de reevaluación de la red existente, y los que operan en ámbitos más extensos corren el riesgo de verse sobrecargados. Además, las funciones de supervisión asignadas a los despachos regionales siguen estando mal definidas y las actividades que llevan a cabo esos seis despachos son algo heterogéneas. Si bien las actividades del PMA deben adaptarse a cada contexto para ser pertinentes, es necesario que haya uniformidad en cuanto a las modalidades de funcionamiento a nivel institucional para garantizar la cohesión del Programa y mitigar los riesgos internos y externos. Los despachos regionales todavía no han encontrado el equilibrio adecuado entre la adaptación a sus zonas de intervención y la unidad de acción.

Como consecuencia directa de las observaciones expuestas, el alcance del control interno en el PMA es limitado, a pesar de que ese control es esencial en una entidad descentralizada que se enfrenta a situaciones de emergencia y distribuye alimentos y dinero. Por consiguiente, nuestras constataciones no nos permiten concluir que el sistema piramidal de declaraciones de fiabilidad se base en una estructura institucional suficientemente sólida a

nivel regional para garantizar que a este nivel se efectúen las verificaciones suficientes respecto de los informes que se remiten desde el nivel inferior. Una prevención del riesgo óptima, combinada con la política enunciada de tolerancia cero, requiere el fortalecimiento del sistema de notificación de los posibles casos que puedan registrarse en las oficinas en los países y de las actividades complementarias al respecto. Los exámenes de integridad preventivos son una innovación valiosa en este sentido. Debería alentarse la realización de este tipo de exámenes y los conocimientos técnicos sobre la cuestión deberían mantenerse a nivel central, ya que no sería realista traspasar todas las responsabilidades de detección del fraude al nivel regional.

Asegurarse de la calidad del control interno de las oficinas en los países que la Sede lleva a cabo es todavía más importante ahora que se concederá a las entidades a nivel local un mayor nivel de autonomía gracias a la próxima aplicación de los planes estratégicos para los países. El momento actual parece ser el más adecuado para hacer balance del proceso de reorganización de la estructura orgánica de modo que se puedan extraer enseñanzas y mitigar las deficiencias que todavía haya. Ningún proceso de renovación de gran alcance, como el que supone la aplicación de la hoja de ruta integrada, puede completarse satisfactoriamente mientras cada entidad no cumpla correctamente sus funciones en el marco de un organismo equilibrado y racionalizado.

II. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

1. Tal como se comunicó en la carta de confirmación de fecha 31 de octubre de 2016, un equipo de tres auditores externos realizó una misión de comprobación en la Sede del PMA en Roma del 14 al 25 de noviembre de 2016 y del 18 al 20 de enero de 2017. El objetivo de la auditoría era hacer un balance del proceso de descentralización desde que se reanudó en 2012 hasta el final del ejercicio concluido el 31 de diciembre de 2016.
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 las atribuciones de este mandato.
4. El Auditor Externo es responsable de comprobar los estados financieros del PMA (Artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular observaciones, si así lo desea, acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión del PMA (Artículo 14.4 del Reglamento Financiero).
5. De conformidad con el Artículo 3.1 del Reglamento Financiero, el Director Ejecutivo es responsable de la gestión financiera de las actividades del PMA y rinde cuentas a la Junta al respecto.
6. Se elaboró una carta de encargo con la entonces Directora Ejecutiva a fin de asegurar que, de conformidad con las normas internacionales de auditoría, las obligaciones respectivas de la dirección y del Auditor Externo se entendieran claramente. Además, antes de cada auditoría, el Auditor Externo comunicaba a la Secretaría el ámbito de aplicación de las comprobaciones que realizaría.
7. El presente informe forma parte del plan de trabajo anual que el Auditor Externo presentó a la Junta Ejecutiva del PMA durante su segundo período de sesiones ordinario, celebrado en noviembre de 2016, que describe las actividades de auditoría previstas para el período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017. 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 el rigor en 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 preparan a raíz de las visitas a las oficinas externas (despachos regionales u oficinas en los países). El Auditor Externo también validará el proyecto de informe anual sobre la aplicación de sus recomendaciones anteriores, que la Secretaría presenta a la Junta para examen.
8. La auditoría de la descentralización se ha realizado de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre las auditorías de resultados y de cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA y las atribuciones adicionales que figuran en el anexo de ese Reglamento. Estas normas requieren que el Auditor Externo lleve a cabo la auditoría cumpliendo las normas deontológicas pertinentes, ejerciendo su juicio profesional y demostrando un pensamiento crítico durante la auditoría.

9. Las visitas sobre el terreno, en particular a oficinas en los países y despachos regionales¹, se han centrado principalmente en analizar el rigor de la gestión de las oficinas, aunque las verificaciones efectuadas también han contribuido a la elaboración del presente informe.

10. El principal objetivo de la auditoría era determinar:

- si la gestión de la esfera examinada cumplía los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si era posible efectuar mejoras, y
- si las actividades, las transacciones financieras y la información se ajustaban, en todos los aspectos importantes, con las disposiciones de los textos básicos del PMA.

11. Cada una de las observaciones y las recomendaciones se han tratado con los miembros del personal pertinentes, en particular con el personal de la Dirección de Innovación y Gestión del Cambio (INC). La reunión de cierre parcial de la auditoría se celebró el 25 de noviembre de 2016 en presencia del Sr. James Harvey, Jefe de Gabinete. El 3 de abril de 2017 se celebró una reunión complementaria en el PMA. La dirección confirmó la validez de la información presentada. En este informe se tienen plenamente en cuenta sus observaciones y respuestas, que se facilitaron por escrito el 4 de abril de 2017.

¹ Despachos regionales de Bangkok y Dakar, oficinas del PMA en Bruselas, Copenhague y Londres, oficinas del PMA en Burkina Faso, Camboya, el Camerún, Etiopía, Myanmar, el Pakistán, la República Centroafricana y la República Democrática Popular Lao.

III. MÉTODO DE AUDITORÍA

12. 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 auditoría y recomendar mejoras. La primera etapa de una auditoría es delimitar la materia o el asunto en cuestión, que es la información o actividad que debe medirse. Este asunto puede tener diversas formas y distintas características, dependiendo del objetivo de la auditoría. Para que el asunto en cuestión sea adecuado debe poder definirse de tal modo que sea posible medirlo de forma sistemática en función de criterios previamente establecidos y ser objeto de procedimientos que permitan reunir elementos probatorios suficientes y adecuados para fundamentar el dictamen o la conclusión de la auditoría².

13. En el examen de la descentralización del PMA, el asunto examinado por el Auditor Externo fue la nueva estructura orgánica establecida en el marco de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, que se puso en marcha en 2012. Se examinaron todas las medidas encaminadas a favorecer la descentralización³, que puede definirse como el proceso para situar la adopción de decisiones tan cerca como sea posible del lugar donde estas se aplicarán. El alcance de la auditoría abarcaba, además de los trasposos de responsabilidades y facultades a los despachos regionales y oficinas sobre el terreno, las transferencias de recursos financieros y humanos y la creación de nuevas funciones sobre el terreno.

14. Las principales preguntas de auditoría que se procuraba responder eran las siguientes:

- ¿Cuáles han sido los resultados de las iniciativas de descentralización adoptadas desde 2012?
- ¿Se han llevado a cabo estas iniciativas de manera económica y eficiente?
- ¿Puede considerarse que actualmente el equilibrio de poder entre los niveles central, regional y local es óptimo?

15. Para examinar la calidad de la gestión de esta iniciativa, se determinaron y se ordenaron en un marco lógico los objetivos de descentralización que el PMA procura alcanzar a partir de los documentos disponibles, principalmente el plan de acción titulado “Un PMA apto para su finalidad – Nueva estructura institucional”, que fue adoptado por la entonces Directora Ejecutiva el 17 de agosto de 2012. El enfoque utilizado, que supone la preparación de un marco lógico de los objetivos, se basa en el principio de que los objetivos de toda política pueden clasificarse sistemáticamente en tres categorías, esto es, objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos. Para alcanzar los objetivos de cada tipo, los programas se centran en distintos tipos de productos: los objetivos operacionales llevan a productos fácticos; los objetivos operacionales implican la obtención de resultados que requieren una evaluación más cualitativa; los objetivos estratégicos se ponen de manifiesto en los efectos previstos a largo plazo, cuyo análisis tiene más relación con la evaluación. Las consecuencias, los resultados y los efectos previstos definidos en el marco lógico son los criterios básicos de evaluación de las realizaciones de la operación. El grado de complejidad que comporta la evaluación del logro de los objetivos varía con arreglo a su orden de importancia y, en algunos casos, al de sus efectos últimos, y puede superar los

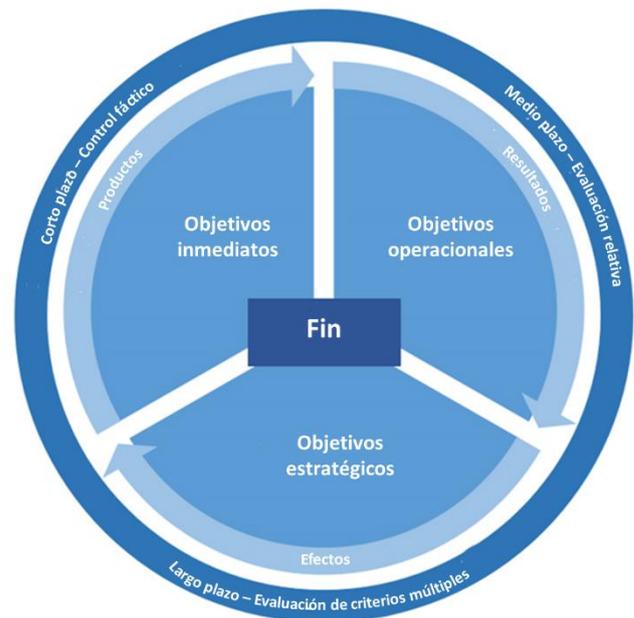
² Norma ISSAI 100, párrafos 22 y 26.

³ En el informe se utiliza la expresión “descentralización” para referirse al proceso que generalmente se denomina “desconcentración”. El término “descentralización” se utiliza a fin de mantener la coherencia con la terminología de las Naciones Unidas.

límites de una auditoría de resultados en sentido estricto. El enfoque en el que se utiliza un marco lógico de objetivos se resume⁴ en el diagrama que figura a continuación.

Figura 1: Enfoque en el que se utiliza el marco lógico de objetivos

Las consecuciones contribuyen a la obtención de resultados, los cuales a su vez contribuyen al logro de los efectos previstos. Este proceso también puede producirse de forma inversa, ya que las entidades suelen definir sus objetivos estratégicos antes de dotarse de los medios para alcanzarlos a través de los objetivos operacionales y de medidas inmediatas.



Fuente: Auditor Externo

⁴ Véase el Anexo 1 – Presentación detallada del enfoque metodológico.

IV. LISTA DE RECOMENDACIONES

16. Las recomendaciones se han clasificado por orden de prioridad:

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

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Distribución de funciones	2	Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda que se publique en la intranet la distribución de competencias determinada por la dirección, un organigrama exhaustivo de la Sede —incluidas las distintas dependencias de cada dirección—, así como una lista de las oficinas en los países y de los países en los que el PMA está presente, y que se vele por que la información se actualice periódicamente.
Despliegue del personal	2	Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda: a) que se emprenda un examen del número adecuado de líneas jerárquicas a cargo de cada director sobre el terreno, y b) que el establecimiento de cualquier puesto adicional en los despachos regionales se supedite a un examen previo del organigrama.
Viabilidad de las oficinas en los países	2	Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se definan los valores límite (financiación de las operaciones, necesidades del país) por debajo de los cuales deba iniciarse un proceso de examen para evaluar la viabilidad de la oficina y dictaminar si esta debe mantenerse abierta, cerrarse o agruparse con otra. La conclusión debería comunicarse a la Junta Ejecutiva.
Viabilidad de las oficinas en los países	1	Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda que la Secretaría preste apoyo de forma sistemática a los niveles regional y local en las negociaciones para transferir los gastos generales de las oficinas en los países a los gobiernos de los países anfitriones cuando se trate de países de ingresos medianos altos.
Viabilidad de las oficinas en los países	2	Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se respalden las estrategias de retirada de los países en cuestión creando instrumentos adecuados para las oficinas en los países y haciendo participar a los despachos regionales en este proceso.
Tareas de supervisión	1	Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que se precisen la naturaleza, el ámbito de aplicación y los límites de la función de supervisión encomendada a los despachos regionales
Tareas de supervisión	2	Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que se especifiquen las disposiciones técnicas por las que se rigen las misiones de supervisión de los despachos regionales, incluidos el formato de los informes, el sistema de seguimiento de las recomendaciones y las comprobaciones previstas.

Tareas de supervisión	2	Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que las prioridades de cada despacho regional en materia de supervisión y apoyo se establezcan en directivas que se publiquen anualmente, teniendo en cuenta el contexto en el que operan esos despachos.
Gestión de las asociaciones	2	Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda que se efectúe un examen de los instrumentos relativos a las asociaciones puestos a disposición de las oficinas en los países y que estos instrumentos se difundan ampliamente para fortalecer el apoyo que se presta a las oficinas sobre el terreno.
Alcance geográfico	1	Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda que se examine la sostenibilidad del alcance geográfico de los despachos regionales, en especial los de Dakar y El Cairo.
Reestructuración de la Sede	1	Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda que las nuevas reducciones de recursos de la Sede y las consiguientes transferencias de responsabilidades y facultades a las entidades sobre el terreno estén sujetas a una evaluación completa de los riesgos sistémicos persistentes, en particular en relación con las transferencias de base monetaria y las adquisiciones.
Oficinas de enlace	3	Recomendación 12. El Auditor Externo recomienda que se examine la viabilidad de las oficinas de enlace pequeñas y el valor añadido que estas aportan desde el punto de vista de la eficiencia y el ahorro.
Control interno	1	Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda que las oficinas en los países informen sistemáticamente a la Oficina del Inspector General (OIG) de todas las pérdidas respecto de las cuales haya sospechas razonables de que sean casos de fraude.
Control interno	2	Recomendación 14. El Auditor Externo recomienda que las pérdidas que puedan constituir casos de fraude se consignen y sean objeto de seguimiento a nivel local por medio de cuadros recapitulativos, y que se transmita al Jefe de Finanzas y al Auditor Externo un informe resumido al respecto.
Control interno	1	Recomendación 15. El Auditor Externo recomienda que se sistematice en mayor grado el procedimiento de consignación, análisis y seguimiento de las pérdidas a nivel local.
Control interno	3	Recomendación 16. El Auditor Externo recomienda que se den instrucciones a cada oficina para que haga un inventario de todos los procedimientos operativos estándar locales y se asegure de actualizarlos periódicamente y clasificarlos con rigor. La lista de procedimientos operativos estándar debería ser un componente obligatorio de los informes de traspaso de facultades entre directores.
Gestión de proyectos	3	Recomendación 17. El Auditor Externo recomienda al PMA que toda reforma orgánica vaya acompañada de: a) un calendario de ejecución detallado; b) un mecanismo de seguimiento en el que resulten visibles todas las iniciativas emprendidas, y c) indicadores del impacto, incluidos los del impacto financiero, y un mecanismo de evaluación independiente para medir el grado de éxito de la reforma a la luz de sus objetivos estratégicos.

V. INTRODUCCIÓN

17. La descentralización del PMA, que consiste en llevar la facultad de adopción de decisiones tan cerca como sea posible del lugar donde se van a aplicar esas decisiones, no es una idea reciente. Este principio de acción fue instaurado como prioridad por la dirección del PMA en 1992: reafirmar la finalidad del PMA de ser un organismo basado sobre el terreno se consideraba una condición necesaria para la eficacia de su acción. El principal objetivo operacional de la descentralización era reforzar los recursos de las oficinas en los países —correspondientes al nivel de actuación en contacto más directo con los beneficiarios— confiándoles más esferas de responsabilidad y mayores facultades de adopción de decisiones, en particular por lo que se refiere al uso de los recursos, y desplegando más personal de categoría superior sobre el terreno.

18. Al asumir su cargo el 5 de abril de 2012, la Directora Ejecutiva, anunció que pondría en marcha un estudio para determinar medidas encaminadas a hacer que el PMA fuera más eficiente y eficaz. Este proceso, que se conoce como la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, empezó con un examen para determinar los puntos fuertes del PMA y las esferas en que había que mejorar. Algunas de las conclusiones de este examen ya se habían alcanzado 10 años antes en las auditorías de la primera etapa de descentralización⁵. En el PMA el centro de gravedad estaba desplazado hacia la Sede, la distribución de responsabilidades carecía de claridad, se observaban tareas duplicadas y los despachos regionales eran deficientes. El 18 de junio de 2012, sobre la base de estas observaciones, la entonces Directora Ejecutiva formuló un marco de acción con siete pilares, uno de los cuales consistía en una revisión de la estructura orgánica del PMA con el fin de hacerla más próxima a las entidades que operan sobre el terreno.

19. Se consideró que esta iniciativa era suficientemente importante como para que se le dedicara una auditoría completa y se informara a la Directora Ejecutiva sobre sus resultados. La importancia de la descentralización no puede limitarse sencillamente a las inversiones realizadas; la descentralización es un aspecto inherente al cometido del PMA, que se beneficia de unos circuitos de adopción de decisiones más cortos que le permiten responder eficazmente a las situaciones de emergencia y ser considerado por los donantes como un interlocutor que sabe reaccionar. El PMA se enfrenta a un mundo en constante evolución, a un número creciente de situaciones de emergencia y a la fluctuación de la financiación: entre 2012 y 2016, el número de operaciones de emergencia pasó de cinco a 11⁶ y el presupuesto correspondiente aumentó de 3.500 millones de dólares de EE.UU. a 5.400 millones de dólares. En principio, el PMA debe revisar continuamente su estructura y su organización territorial para optimizarlas a la luz de las circunstancias de cada momento.

⁵ Informes del Auditor Externo de 2002 (WFP/EB.3/2002/5-A/1/3) y de 2007 (WFP/EB.2/2007/5-C/1).

⁶ Doce en 2017.

VI. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

1. Objetivos de la nueva estructura orgánica

20. Cuando el 17 de agosto de 2012 se presentó la nueva estructura orgánica, en el marco de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, la entonces Directora Ejecutiva puso especialmente de relieve la necesidad de realinear la estructura del PMA con sus prioridades estratégicas. El objetivo enunciado de la nueva estructura orgánica era reestructurar y ajustar el papel de cada entidad a fin de crear sinergias, eliminar duplicaciones de responsabilidades y situar la facultad de adopción de decisiones tan cerca como fuera posible de los beneficiarios.

21. En el cuadro que figura a continuación se resumen los objetivos de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad en relación con la descentralización.

Figura 2: Marco lógico de los objetivos de la nueva estructura orgánica

Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos estratégicos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Examinar la viabilidad de las oficinas en los países pequeños. 2. Garantizar una mayor contribución de recursos para desarrollar la capacidad de las oficinas en los países. 3. Explorar las posibilidades de otras entidades vinculadas con la Sede. 4. Examinar la presencia del PMA donde no se lleva a cabo ninguna operación (oficinas de enlace). 5. Integración de los directores regionales como miembros del Comité Directivo Superior. 6. Reconfigurar dos despachos regionales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oficinas en los países habilitadas para llevar a cabo las tareas que tienen encomendadas; representan el centro de gravedad del PMA. 2. Ubicación de los servicios de apoyo en las oficinas en los países (en los despachos regionales, de ser necesario). 3. Los despachos regionales son la primera línea de gestión, supervisión y apoyo respecto de las oficinas en los países. 4. Una identidad institucional fuerte para compensar la subsidiariedad (todas las entidades cumplen las políticas básicas). 5. Una Sede más ágil que se centra en la estrategia institucional y la supervisión. 6. Una comunicación clara entre la Sede y las oficinas sobre el terreno. 7. Una línea jerárquica de rendición de cuentas y unos puntos de referencia claros y únicos para los despachos regionales, las oficinas en los países y las oficinas de enlace. 8. Unas competencias especializadas y unas redes funcionales reforzadas. 9. Oficinas de enlace como elementos para contribuir a la reducción de costos y el logro de un compromiso de mayor calidad que el que se obtiene únicamente mediante la Sede. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los beneficiarios son el centro de toda la labor del PMA: presencia sobre el terreno. 2. La subsidiariedad significa que la facultad decisoria se sitúe lo más cerca de los beneficiarios. 3. Las relaciones con los asociados cooperantes se desarrollan en la mayor medida posible. 4. Se evitan las superposiciones y las duplicaciones. 5. Se crean sinergias entre la Sede, las oficinas de enlace, los despachos regionales y las oficinas en los países. 6. Se establece un organismo plenamente apto para su finalidad. 7. La estructura del PMA se armoniza con sus prioridades estratégicas. 8. Hay una buena relación costo-eficacia. 9. El PMA puede cumplir eficazmente su mandato.
Productos	Resultados	Efectos

Fuente: Auditor Externo, basado en la nueva estructura orgánica.

22. Estos objetivos pueden agruparse en tres principios:

- la reorientación de recursos hacia las entidades sobre el terreno;
- la especialización de los niveles administrativos, y
- la racionalización de la red del PMA.

1.1. **Reorientación de recursos hacia las entidades sobre el terreno**

23. Con arreglo a la estructura orgánica se asigna una parte más importante del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) a las oficinas sobre el terreno, particularmente a las oficinas en los países. El mismo principio es válido para los recursos humanos y se asigna prioridad al despliegue del personal necesario sobre el terreno, en lo relativo tanto al número de empleados como a sus conocimientos técnicos.

24. El incremento de los recursos humanos y financieros proporcionados a las oficinas sobre el terreno debería reforzar su capacidad de acción, con prioridad la de las oficinas en los países.

1.2. **Especialización de los niveles administrativos**

25. La finalidad de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad era habilitar al PMA para atender de la mejor forma posible las necesidades de los beneficiarios a través de una estructura descentralizada de oficinas en los países más autónomas y una Sede mundial centrada en la labor sobre el terreno⁷. Por consiguiente, las funciones de los diversos componentes de la Sede mundial (la Sede de Roma, las oficinas de enlace y los despachos regionales) debían redefinirse para que estuvieran al servicio de las oficinas en los países, consideradas el centro de gravedad del Programa. Esta redefinición de funciones también permitía reducir la duplicación y la superposición de tareas causadas por un nivel insuficiente de especialización.

1.2.1. **Distribución de competencias**

26. La distribución de competencias entre los distintos niveles administrativos dispuesta en la nueva estructura orgánica puede resumirse de la forma siguiente.

Cuadro 1: Principios de la distribución de competencias

Sede	Elaboración y coordinación de políticas; modificación y aprobación de proyectos y programas; coordinación y supervisión de la gestión; presupuesto y estados financieros; prestación de servicios centralizados.
Oficinas de enlace	Movilización de recursos; diálogo con los donantes.
Despachos regionales	Contribución a la definición de las políticas del PMA; coordinación, supervisión y apoyo respecto de las oficinas en los países; representación del PMA en países donde no hay oficinas permanentes.
Oficinas en los países	Ejecución de proyectos y programas en el país (diseño, seguimiento y presentación de informes); establecimiento y fomento de las asociaciones a nivel local.

Fuente: Auditor Externo a partir de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad.

⁷ Un PMA apto para su finalidad – Nueva estructura institucional (agosto de 2012).

27. Si bien los planes de gestión describen con precisión las funciones de los despachos regionales y las oficinas en los países, el PMA no tiene un documento exhaustivo en el que se describa la distribución general de competencias entre los niveles central, regional y local que los miembros del personal y de la Junta Ejecutiva puedan consultar con facilidad. Asimismo, las funciones de los departamentos y direcciones de la Sede están definidos únicamente por los perfiles genéricos de los puestos de sus directores. No todos los organigramas de las dependencias que componen las direcciones de la Sede pueden consultarse en línea ni están centralizados. El número de las oficinas en los países y de los países donde el PMA está presente que se indica en la intranet es distinto según cuál sea la fuente, y también hay distintos conceptos de “país con presencia del PMA”, que es algo diferente de “país con una oficina del PMA”.

28. Un mayor nivel de transparencia en la presentación de la estructura del PMA no haría más que beneficiar la gobernanza, especialmente dado que el PMA está llevando a cabo un proceso de reestructuración permanente y hay un elevado nivel de rotación entre los miembros de la Junta Ejecutiva. Hay una necesidad urgente de disponer de una información que sea de fácil acceso y exhaustiva y que se actualice en tiempo real.

Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda que se publique en la intranet la distribución de competencias determinada por la dirección, un organigrama exhaustivo de la Sede —incluidas las distintas dependencias de cada dirección—, así como una lista de las oficinas en los países y de los países en los que el PMA está presente, y que se vele por que la información se actualice periódicamente.

1.2.2. Oficinas en los países reforzadas

29. El PMA ha hecho de la presencia sobre el terreno su prioridad máxima. Por consiguiente, el propósito de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad era aumentar en gran medida la capacidad de acción de las oficinas en los países, en particular mediante delegaciones de facultades adecuadas basadas en el principio de subsidiariedad. También se planeó llevar a cabo un estudio de la viabilidad de las oficinas de menor tamaño, que en ocasiones se ven desbordadas por las responsabilidades que les corresponden.

1.2.3. Despachos regionales, apoyo en primera línea

30. En el marco de acción del PMA de junio de 2012 se declara que la finalidad principal de los despachos regionales es desempeñar funciones de coordinación, supervisión y apoyo respecto de las oficinas en los países. No obstante, en el análisis de las carencias de los despachos regionales que se llevó a cabo en 2013 se puso de manifiesto que estas entidades no tenían toda la capacidad ni todos los recursos que necesitaban para cumplir sus funciones.

31. La transformación del contexto de intervención del PMA, con un número sin precedentes de operaciones de emergencia prolongadas, también obligó a reorganizar algunos despachos regionales y, a nivel más general, a reflexionar sobre su configuración óptima.

1.2.4. Una Sede ágil

32. La lógica en que se basaba la nueva estructura orgánica requería la simplificación de la Sede y que esta recentrara su labor en cuestiones de estrategia, políticas, innovación, seguimiento de las realizaciones y supervisión general⁸. En consecuencia, en el marco de

⁸ La Sede de Roma tendrá un tamaño más reducido y estará más orientada a tareas de políticas y de apoyo que solo pueden realizarse de forma eficaz en función de los costos a nivel de una sede (presentación de la Directora Ejecutiva sobre la nueva estructura institucional para lograr un PMA apto para su finalidad, de 17 de agosto de 2012).

la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad se preveía reducir el número de cargos directivos y mantener en Roma solo las funciones que, por su naturaleza, requerían un nivel de centralización elevado. La Sede debía encargarse exclusivamente de prestar servicios internos.

1.2.5. Oficinas de enlace en contacto con los asociados

33. La nueva estructura orgánica presentaba las oficinas de enlace como activos para lograr la máxima participación de los asociados del PMA gracias a su ubicación cerca de los grandes donantes y a su representación en foros interinstitucionales e intergubernamentales. Otro de los objetivos anunciados en relación con las oficinas de enlace fue la reducción de costos, que se lograría recortando algunos gastos de viaje y evitando duplicaciones de tareas con la Sede de Roma.

34. Para optimizar las actividades que no tuvieran carácter operacional y en consonancia con los objetivos asociados a las oficinas de enlace, se preveía realizar un examen de la configuración de esas oficinas en el marco de la nueva estructura orgánica.

1.3. Racionalización de la red

35. La consolidación y —en cierta medida— el empoderamiento de las oficinas en los países deben compensarse con medidas para garantizar la cohesión del Programa. Por consiguiente, es imprescindible promover una identidad institucional que permita garantizar que todo el personal se ajuste a las mismas políticas generales. Esta observancia de las normas básicas debe combinarse con un sistema de control interno eficiente.

36. Este giro hacia la descentralización también implica simplificar la interacción entre las distintas entidades. Por consiguiente, quienes concibieron la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad preveían aclarar las líneas jerárquicas de rendición de cuentas, designar coordinadores específicos para las oficinas en los países, los despachos regionales y las oficinas de enlace, y estandarizar el mecanismo de responsabilidad y rendición de cuentas para todas las dependencias.

2. Reorientación de los recursos

2.1. Transferencia de recursos a los despachos regionales

37. Entre 2012 y 2016, la proporción de recursos destinados a la Sede dentro del presupuesto AAP se redujo en 13,5 puntos porcentuales: la cuantía asignada a la Sede aumentó en 5,7 millones, lo que supone un incremento moderado del 3,53 %, mientras que durante el mismo período el presupuesto total del PMA registró un aumento del 38,48 % y el presupuesto AAP, del 17,58 %. La asignación correspondiente a las oficinas del PMA (anteriormente denominadas “oficinas de enlace”) aumentó en 2,2 millones de dólares en un período de cuatro años, pero la parte proporcional dentro del presupuesto AAP se mantuvo estable.

38. Si bien esta tendencia presupuestaria beneficia claramente a las entidades sobre el terreno, hasta la fecha ha favorecido principalmente a los despachos regionales. La parte del presupuesto AAP asignada a los despachos regionales aumentó considerablemente entre 2012 y 2016: los despachos regionales recibieron 24,3 millones de dólares adicionales. Durante el mismo período, las oficinas en los países se beneficiaron de un incremento presupuestario más moderado de 11,2 millones de dólares. La parte del presupuesto AAP correspondiente a los despachos regionales aumentó en 5,9 puntos porcentuales, mientras que la correspondiente a las oficinas en los países lo hizo en 1,9 puntos.

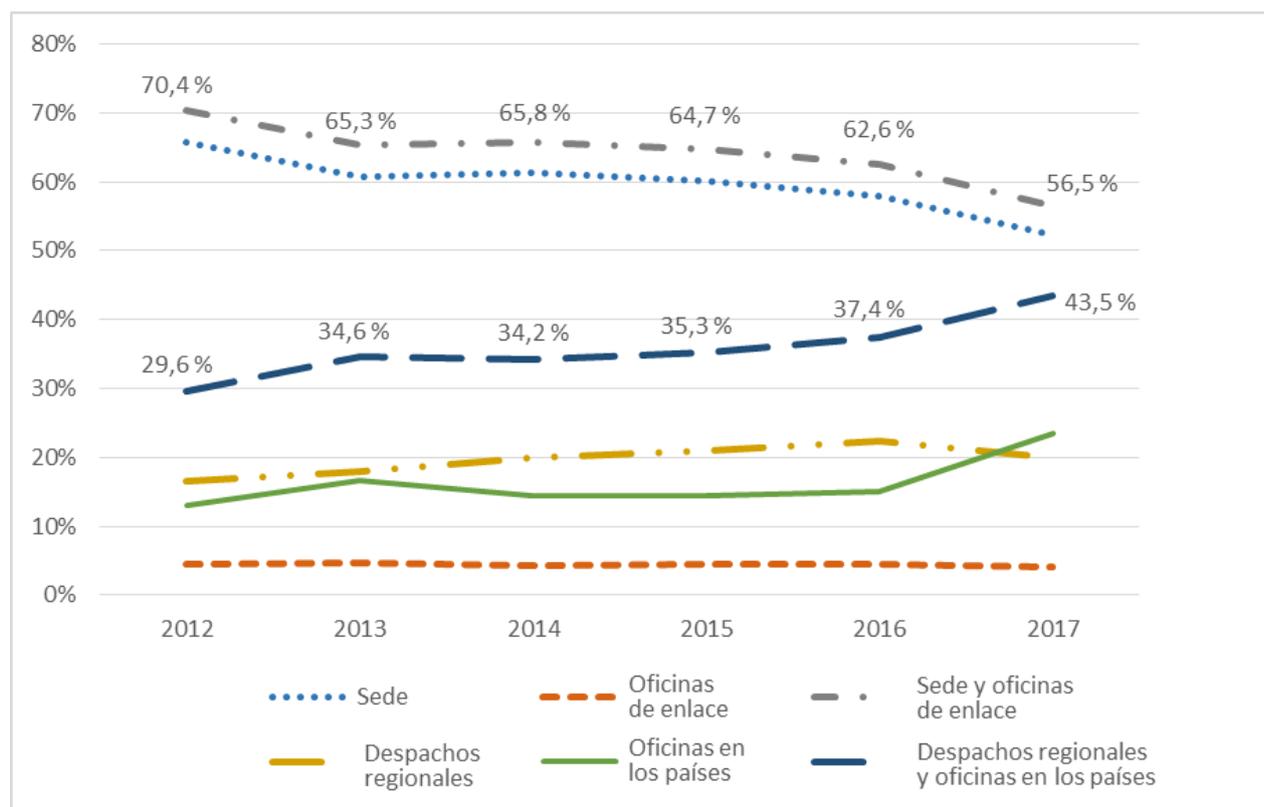
39. Las cifras correspondientes a 2017 presentadas en el último Plan de Gestión⁹ confirman el nivel de importancia de las entidades sobre el terreno en el presupuesto AAP, pero en ellas se prevé una inversión de la tendencia existente entre los despachos regionales y las oficinas en los países que favorece a estas últimas.

Cuadro 2: Presupuesto AAP asignado a los distintos niveles (en millones de dólares)

	2012	2013	2014	2015	2016	Variación entre 2012 y 2016 (cuantías)
Sede	162,6	150,2	172,9	168,6	168,3	5,74
Apoyo a los programas - Sede	70,3	54,4	55,4	51,9	47,8	-22,5
Gestión y administración - Sede	92,3	95,8	117,5	116,7	120,5	28,24
Oficinas de enlace	11,1	11,4	12,4	12,9	13,3	2,16
Despachos regionales	40,8	44,3	56,0	58,6	65,1	24,3
Oficinas en los países	32,4	41,4	40,5	40,5	43,6	11,2
Despachos regionales y oficinas en los países	73,2	85,7	96,5	99,1	108,7	35,5

Fuente: Auditor Externo – Cifras de los planes de gestión de 2012 a 2016 (las cifras correspondientes a 2016 son estimaciones).

Figura 3: Distribución del presupuesto AAP (como porcentaje del total del presupuesto AAP)



Fuente: Auditor Externo – Cifras de los planes de gestión de 2012 a 2017 (las cifras correspondientes a 2016 son estimaciones y las correspondientes a 2017, previsiones).

⁹ WFP/EB.2/2016/5-A/1/Rev.2.

2.2. Mapa del personal sin cambios importantes

2.2.1 Asignación de recursos humanos

40. Entre 2012 y 2016, en un contexto de considerable incremento de las necesidades operacionales, el número total de empleados aumentó en un 13 %, aunque la distribución de empleados entre la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países (en torno al 10 %, al 4 % y al 83 % del total, respectivamente) se mantuvo bastante estable. No obstante, la plantilla registró un crecimiento más acusado en la Sede, ya que el número de empleados destinados en Roma crece a un ritmo más rápido de los que trabajan sobre el terreno.

Cuadro 3: Localización de los empleados en 2012 y en 2016

	2012	2016	Variación entre 2012 y 2016	Proporción correspondiente a 2012	Proporción correspondiente a 2016
Sede y oficinas de enlace	1 403	1 820	30 %	10,1 %	11,6 %
Situaciones especiales	90	74	-1,2 %	0,7 %	0,4 %
Oficinas en los países	11 442	13 043	14 %	82,9 %	83,5 %
Despachos regionales	581	688	18 %	4,2 %	4,5 %
Despacho regional del Sudán	292	-	-	2,1 %	-
Total	13 808	15 625	13 %	100 %	100 %

Fuente: Datos proporcionados por el PMA.

Nota: Para no distorsionar la comparación, el Despacho Regional del Sudán, que se cerró en 2016, se ha tratado separadamente de los demás despachos regionales. La categoría de “situaciones especiales” se refiere a los empleados en régimen de licencia sin sueldo o adscritos a otras entidades. Bríndisi se ha incluido entre las oficinas en los países.

41. En general, el intercambio de recursos humanos entre la Sede y los despachos regionales ha sido muy limitada.

42. En el análisis efectuado en 2013 sobre las carencias de los despachos regionales se observó que las necesidades estimadas de estos últimos ascendían a 18 millones de dólares, el 60 % de los cuales estaban relacionados con los costos de personal (lo que equivale a un déficit de 70 puestos). En conjunto, durante el período mencionado el PMA creó en los despachos regionales un total de 76 puestos financiados mediante el presupuesto AAP¹⁰.

43. Por lo que se refiere a las oficinas en los países, el número de empleados ha aumentó moderadamente durante los pasados cuatro años, y la proporción que les corresponde en el conjunto de la plantilla permaneció casi invariable. No obstante, un análisis comparativo de la distribución del personal entre 2012 y 2016 revela que el PMA ha adaptado satisfactoriamente su configuración a sus prioridades: el número de empleados aumentó en un 45 % en el Despacho Regional de Oriente Medio, África del Norte, Europa Oriental y Asia Central, mientras que en el de Asia se redujo en un 40 % (con 802 empleados menos), lo cual refleja los cambios en la situación alimentaria de esas regiones.

¹⁰ INC.

2.2.2 Adecuación del personal desplegado

44. Además de la cuestión del número de empleados, se plantea la de la calidad del personal de cada entidad, especialmente por lo que se refiere al nivel de correspondencia entre sus conocimientos técnicos y las necesidades sobre el terreno.

45. La encuesta¹¹ que llevó a cabo el equipo de auditoría externa confirma la satisfacción en las oficinas sobre el terreno respecto del apoyo que recibe el personal en el marco del proceso de descentralización: más del 60 % de los directores considera que los miembros de su personal han recibido la capacitación adecuada para sus responsabilidades.

46. No obstante, en la mayoría de las oficinas en los países sigue habiendo dificultades para encontrar personal local con los conocimientos técnicos especializados necesarios. Además, el tiempo requerido para la contratación a nivel internacional hace que sea difícil contratar a personas con las cualificaciones adecuadas de manera oportuna. En algunas de las auditorías sobre el terreno¹² se puso de relieve la situación recurrente de vacantes en los puestos directivos superiores.

47. El objetivo de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad respecto de los despachos regionales era mejorar su capacidad de prestar a las oficinas en los países el apoyo que estas necesitan, sobre todo teniendo en cuenta el aumento del número de operaciones de emergencia y la complejidad cada vez mayor de las misiones. No obstante, los despachos regionales pueden encontrarse con dificultades a la hora de absorber los nuevos recursos humanos que se les asignan. Esto puede dar lugar a una sobrecarga en las líneas jerárquicas a cargo del Director Regional y el Director Regional Adjunto. En uno de los despachos regionales visitados¹³, el Director tenía la responsabilidad de supervisar directamente a 17 miembros del personal. Esto indica que transferir recursos a los despachos regionales sin revisar su ámbito de competencias no es una solución a largo plazo.

Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda: a) que se emprenda un examen del número adecuado de líneas jerárquicas a cargo de cada director sobre el terreno, y b) que el establecimiento de cualquier puesto adicional en los despachos regionales se supedite a un examen previo del organigrama.

3. Refuerzo de las oficinas en los países

3.1. Actualización de las delegaciones de facultades

48. En el PMA, la responsabilidad se define como el alcance de las obligaciones encomendadas a una entidad y las facultades son el poder de adopción de decisiones otorgado a esa entidad para que pueda cumplir satisfactoriamente sus responsabilidades¹⁴. El cometido del PMA hace que las oficinas en los países tengan responsabilidades importantes; así pues, es esencial que existan las delegaciones de facultades adecuadas para que estas oficinas pueden llevar a cabo sus misiones.

¹¹ Véase el Anexo 3 - Conclusiones de la encuesta.

¹² Carta sobre asuntos de gestión relativa a la Oficina del PMA en el Pakistán.

¹³ Despacho Regional de Bangkok.

¹⁴ Manual de gestión de los recursos financieros, sección 5 – Responsabilidades y Facultades.

49. Para dar respuesta a los diagnósticos efectuados¹⁵, la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad procuró aclarar y racionalizar las delegaciones de facultades ya otorgadas para asegurarse de que todos tuvieran conocimiento de sus responsabilidades y de los recursos disponibles para cumplirlas. Así pues, se llevó a cabo una actualización de las delegaciones vinculadas con la nueva estructura institucional, se estableció, en 2015, un enfoque común para la preparación de manuales, directivas y delegaciones de facultades¹⁶, y se armonizó la metodología para diseñar delegaciones de facultades gracias a la adquisición del programa informático ProVision v9. Actualmente, los procedimientos actualizados se han publicado en forma de guía electrónica en la que se recopila la documentación sobre los procesos del PMA.

50. La aplicación de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad no se limitó a la simplificación de los procedimientos existentes; también dio lugar a una ampliación de las delegaciones de facultades a favor de las oficinas en los países, en diversas esferas fundamentales¹⁷: la compra de alimentos, la compra de bienes y servicios, los fondos fiduciarios para países concretos y las transferencias de base monetaria¹⁸.

51. Las oficinas en los países, que son la parte más interesada en esta actualización de las delegaciones de facultades, han expresado una opinión globalmente positiva en relación con las delegaciones de facultades actuales. Efectivamente, según una encuesta realizada por el Auditor Externo¹⁹, dos terceras partes de las oficinas en los países no consideran necesario seguir ampliando las delegaciones de facultades otorgadas por la Sede. La pregunta contraria, es decir, si sería adecuado que las delegaciones de facultades pasaran de nuevo a niveles más elevados, recibió una respuesta negativa casi unánime (95 %).

3.2. Reformas estructurales que no están directamente relacionadas con la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad

52. Algunas inversiones autorizadas independientemente de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad contribuyeron a reforzar las oficinas en los países aportando instrumentos para facilitar la ejecución de programas sobre el terreno. Entre estos instrumentos figuran: el nuevo Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS), mediante el cual el PMA puede tener una visión general de todas sus existencias de alimentos en tiempo real; la introducción en las oficinas en los países de un nuevo instrumento de gestión y seguimiento de los programas (COMET)²⁰ en 2015-2016; la política de evaluación, que abre el camino para llevar a cabo evaluaciones descentralizadas en las oficinas sobre el terreno con el fin de mejorar la rendición de cuentas y la retroinformación, y sistemas como el instrumento para subsanar el déficit de nutrientes y la herramienta para calcular el costo del régimen alimentario, creados

¹⁵ Informe provisional de febrero de 2012 e informe final de abril de 2013 de la Oficina de Servicios Jurídicos. Las delegaciones de facultades relacionadas con los recursos humanos quedaron excluidas de este examen ya que la Dirección de Recursos Humanos (HRM) había actualizado en 2011 la lista de delegaciones de facultades relacionadas con los recursos humanos.

¹⁶ Circular de la Directora Ejecutiva (Dirección de Servicios de Gestión) núm. OED2015/011 de 28 de abril de 2015, que sustituye a circulares anteriores (ED2001/006 – ED99/002 – ED98/008).

¹⁷ Véase el Anexo 2 - Delegaciones de facultades.

¹⁸ Circular de la Oficina de la Directora Ejecutiva OED2014/011 (Departamento de Gestión de las Operaciones) de 5 de agosto de 2014; estas transferencias siguen procedimientos exhaustivos establecidos mediante la directiva conjunta OS2013/003 RM2013/005 que se ocupa de los procedimientos operacionales y financieros para la utilización de transferencias de efectivo y de cupones a los beneficiarios, que ha quedado sustituida por el Manual sobre la gestión financiera de las transferencias de base monetaria (publicado el 1 de junio de 2016).

¹⁹ Véase el Anexo 3 - Conclusiones de la encuesta.

²⁰ Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz.

por la nueva Dirección de Nutrición²¹ en colaboración con los asociados del PMA, que pueden adaptarse a las circunstancias específicas de los países en que se utilizan. Los análisis resultantes facilitan la integración de las prioridades en materia de nutrición en los planes estratégicos para los países (PEP).

3.3. El proceso de aprobación de programas

53. Las oficinas en los países son responsables del diseño, la ejecución y el seguimiento de los programas y de la presentación de informes al respecto; por consiguiente, se le debe dar espacio de maniobra, prestar apoyo y proporcionar los instrumentos adecuados para que lleven a cabo estas tareas.

54. Sin poner en cuestión la importancia de la Sede, en la nueva estructura orgánica se procuraba aumentar la influencia de las entidades de nivel local en el proceso de aprobación de programas. Esto llevó a una simplificación del proceso de examen de los programas, que se aplica a todas las propuestas cuya cuantía supera las facultades de aprobación de los directores regionales o los directores en los países. Desde 2014, el proceso de examen de los programas²² se basa en dos pilares: un proceso estratégico de examen de los programas (s-PRP) con arreglo al cual es necesario que se reúna un comité presidido por el Jefe de Gabinete²³, y un proceso electrónico de examen de los programas (e-PRP) que puede equipararse con un examen técnico de la documentación del proyecto en cuestión. Desde 2015²³, los programas elaborados en el marco de las estrategias para los países aprobadas no tienen que ser sometidos al proceso estratégico, sino tan solo al examen electrónico, que como máximo requiere cinco días de trabajo. No obstante, este procedimiento simplificado no es válido para las operaciones de emergencia (OEM), en las que es necesario que el Director Regional lleve a cabo un proceso electrónico de examen, que debe ir seguido de un proceso estratégico. Estas disposiciones simplificadas siguen dejando a los directores regionales y el Director Ejecutivo la posibilidad de participar en el proceso, especialmente para organizar un examen de tipo estratégico.

55. Si bien facilita y acelera el proceso de aprobación de programas para los directores en los países, el proceso de examen de los programas revisado es más una simplificación que una delegación de facultades adicional²⁴. No obstante, debe señalarse que la sección 5 del Manual de gestión de los recursos financieros, que define los límites de las facultades para la aprobación de programas y no había cambiado desde 2012, se está actualizando. **Así pues, si bien es demasiado pronto para llegar a una conclusión sobre si seguir delegando facultades a las oficinas en los países en cuestiones de aprobación de programas, sí puede decirse que el ejercicio de las facultades que las entidades a nivel de los países ya poseían se ha visto facilitado por la simplificación del proceso de examen de los programas, realizado paralelamente a la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad.**

4. Viabilidad de las oficinas en los países

56. El PMA está presente en países de perfiles distintos, desde Estados de ingresos extremadamente bajos hasta países de ingresos medianos altos. Su instauración también sigue diversos modelos: el modelo "normal" de establecimiento de una presencia del PMA corresponde a una oficina en el país encabezada por un director en el país o, en su defecto,

²¹ La financiación asignada a la nutrición en el marco de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad contribuyó parcialmente a la creación de esta dirección en 2015.

²² Directiva del Departamento de Gestión de las Operaciones (OM) de 11 de junio de 2014 OM2014/002, que sustituye a la OM 2009/001; que actualmente ya ha sido sustituida por la OED 2015/004.

²³ Circular de la OED 2015/004 de 12 de febrero de 2015.

²⁴ Véase el Anexo 2 – Delegaciones de facultades.

un oficial encargado, que se ocupa de la gestión de la asistencia o de las operaciones de emergencia, pero también hay oficinas en los países que solo llevan a cabo proyectos de desarrollo, oficinas en los países sin operaciones a su cargo, situación relativa a la presencia operacional sin que haya una oficina en el país, oficinas de gestión de crisis, y oficinas en los países con un nivel reducido de operaciones y personal.

57. El tamaño de las 84 oficinas en los países también es muy variable. Aunque las diferencias están justificadas por la diversidad de las actividades que se llevan a cabo según el país, la falta de recursos puede afectar gravemente al funcionamiento de las oficinas en los países de menor tamaño. Este riesgo se vio confirmado cuando en 2013 se redujo considerablemente el presupuesto AAP asignado a tres oficinas en los países muy pequeñas. En 2014, para mitigar estas insuficiencias se modificó el método de distribución de los fondos del presupuesto AAP. Así pues, las oficinas en los países pequeñas y muy pequeñas representaron el 36 % de los costos financiados mediante el presupuesto AAP en 2016 (14,8 millones de dólares de un total de 41 millones de dólares), aunque solo representaban el 29 % del número total de oficinas en los países (25 oficinas de 84).

58. De lo expuesto se desprende que el PMA debe financiar las oficinas más pequeñas en una medida mayor de la que correspondería a su importancia real a fin de garantizar su viabilidad, mientras que el funcionamiento de otras oficinas puede depender en mayor grado de los ingresos relacionados específicamente con sus actividades.

**Cuadro 4: Media del presupuesto AAP por categoría de las oficinas en los países
(en miles de dólares EE.UU.)**

	Muy pequeñas	Pequeñas	Medianas	Grandes	Muy grandes	Promedio
2012	630,8	600,0	510,0	333,3		518,5
2013	438,5	725,0	470,0	350,0		495,9
2014	500,0	654,5	527,8	336,4	358,3	475,4
2015	487,5	610,5	604,5	430,0	355,6	497,6
2016	563,6	614,3	612,5	369,2	352,6	502,4

Fuente: Auditor Externo – Datos extraídos de los planes de gestión del PMA (de 2012 a 2018) o proporcionados por la Secretaría del PMA.

59. Se han llevado a cabo diversos exámenes de la presencia del PMA en los países, los más recientes en 2006 y en 2010. En ellos se señalaron cuestiones como un nivel de presencia insuficiente o la posibilidad de detener las actividades en diversos países, pero no hubo cambios importantes después de estos dos exámenes.

60. En 2014, en el marco de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, se decidió volver a centrar la atención en la necesidad de racionalizar “el nivel de presencia” del PMA en los países, y se emprendió un examen de la presencia de las oficinas en los países y su modelo operativo, con dos objetivos principales:

- formular un marco definido y reproducible, acompañado de orientaciones, para que el personal directivo superior pudiera valorar los niveles de presencia de las oficinas en los países, tanto los actuales como los futuros, y los modelos operativos asociados;
- determinar cómo cabría modificar la presencia del PMA en los países, formular recomendaciones para la adopción de decisiones y considerar cómo podría financiarse dicha presencia.

61. En el marco del examen se estudiaron los países donde opera el PMA con arreglo a varios criterios: el ingreso nacional bruto, el nivel de las necesidades del país²⁵, el nivel de actividad del PMA y los problemas de financiación.

62. Para el examen se seleccionaron 16 países²⁶ con distintos perfiles, que posteriormente se estudiaron más atentamente por lo que se refiere al contexto nacional, la orientación estratégica, la estructura y la financiación de la oficina. Las conclusiones confirman la existencia de dos categorías principales de países donde la presencia del PMA podría plantear dudas:

- países de ingresos medianos altos, donde el PMA actúa principalmente en apoyo del gobierno del país anfitrión aportando conocimientos técnicos especializados o capacidades técnicas. Algunos donantes son renuentes a que los presupuestos AAP —que se financian indirectamente con sus contribuciones— sirvan para financiar una presencia permanente dedicada a proyectos de desarrollo;
- países con necesidades urgentes pero con oficinas pequeñas cuya sostenibilidad podría peligrar por la incertidumbre de la financiación y sus fluctuaciones.

Cuadro 5: Países seleccionados para el examen de la presencia de las oficinas en los países y de sus modelos operativos

	Necesidades menores	Necesidades mayores
Países de ingresos medianos altos	Cuba, Panamá, Perú, República Dominicana, Túnez.	Angola, Namibia
Países de ingresos medianos bajos	Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe	Paraguay (posible nueva presencia), Swazilandia
Países de bajos ingresos		Benin, Comoras (posible nueva presencia), Eritrea, Guinea, Togo

Fuente: Datos suministrados por el PMA.

63. Las recomendaciones generales derivadas del examen de la presencia de las oficinas en los países y su modelo operativo se referían todas ellas, con una sola excepción, a los países de ingresos medianos altos, y en ellas se propugnaba que se eliminase la posibilidad de que estos países pudieran optar a fondos multilaterales no asignados a fines específicos²⁷ y que no se siguieran financiando con cargo al presupuesto AAP puestos internacionales, excepto los de director en el país (u oficial encargado). En este examen también se recomendaba que todos los proyectos propuestos por oficinas en países de ingresos medianos altos se ajustaran a los dos componentes del proceso de examen de los programas

²⁵ El nivel de las necesidades de los países se midió utilizando el índice mundial del hambre y el número de refugiados y personas desplazadas internamente. El ingreso nacional bruto per cápita se utiliza para evaluar la capacidad gubernamental.

²⁶ La India y la República Islámica del Irán, aunque se habían seleccionado por el pequeño tamaño de sus oficinas y la fragilidad de la financiación, fueron excluidos del examen por la Directora Ejecutiva, que los había visitado en 2013; asimismo, Timor Leste se excluyó porque se había celebrado un acuerdo para un proyecto de desarrollo destinado a transferir la gestión de las operaciones al Gobierno.

²⁷ Excepto en el caso de una OEM u operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) o, si existe, de una estrategia de retirada.

y que los fondos del presupuesto AAP ahorrados se reunieran en un fondo dedicado a las estrategias de retirada. Hubo conclusiones específicas en las que se recomendaba el cierre de la oficina en el país en caso de que el gobierno del país anfitrión no aumentara su apoyo financiero al PMA.

64. En la única recomendación general que no tenía relación con los países de ingresos medios se proponía iniciar un examen estratégico de las oficinas en los países pequeños afectadas por un déficit de financiación importante y situadas en países de bajos ingresos o con necesidades elevadas, para intentar reducir su dependencia del presupuesto AAP.

65. Las decisiones adoptadas como resultado de este examen se incluyeron en un memorando de la Directora Ejecutiva de fecha 18 de julio de 2014, y se revisaron en 2015²⁸. Sin embargo, la dirección suspendió el seguimiento de las recomendaciones hasta que se hubieran introducido los PEP: la racionalización de la presencia del PMA sobre el terreno se aplazó indefinidamente con la esperanza de que la planificación detallada de las actividades y la financiación de cada oficina en los países facilite la evaluación de su viabilidad. Sin embargo, con los PEP no se evita la necesidad de crear un marco de evaluación de la presencia del PMA en los países y es poco probable que este enfoque fragmentado dé respuesta a todos los interrogantes inherentes a la creación de oficinas en los países. Además, es probable que en esos planes no se tengan suficientemente en cuenta consideraciones externas, como la utilización de oficinas en los países con una buena situación estratégica como plataforma para operar en otros países²⁹.

66. El PMA no finalizó el proceso iniciado con los exámenes de la presencia de las oficinas en los países y su modelo operativo, pero el objetivo de situar a los beneficiarios en el centro de las actividades requiere una evaluación de las prioridades sobre el terreno y de los medios disponibles para atenderlas. Así pues, habría sido extraordinariamente útil definir unos criterios de evaluación claros para la presencia del PMA en los países y el mantenimiento de las oficinas.

67. Teniendo en cuenta las dudas sobre la viabilidad de las oficinas en los países más pequeños, parece necesario iniciar un proceso de reflexión a nivel del PMA en su conjunto sobre el fortalecimiento de las oficinas en los países por lo que se refiere a su impacto en los beneficiarios, particularmente en relación con el equilibrio que hay que alcanzar entre la proximidad a la población beneficiaria y la consolidación de las oficinas de tamaño importante a través de la concentración de recursos, aunque esto signifique transferirles actividades de oficinas más pequeñas. También podría considerarse la posibilidad de agrupar las oficinas pequeñas con déficit de financiación situadas en países vecinos.

68. La configuración actual de las situaciones de emergencia, el aumento de la competencia por obtener contribuciones y las dudas de algunos miembros acerca de la asignación de fondos a proyectos de desarrollo deberían impulsar al PMA a emprender una labor de negociación a nivel mundial para que los países de ingresos medianos altos contribuyan a los gastos de funcionamiento de las oficinas situadas en su territorio³⁰ o financien la transformación de los costos de apoyo indirecto (CAI) en costos de apoyo directo (CAD) mediante la utilización de fondos fiduciarios. En caso de negativa por parte

²⁸ Memorando de Decisión del Director Ejecutivo Adjunto aprobado por la Directora Ejecutiva (11 de mayo de 2015).

²⁹ Por ejemplo, la estabilidad política y las condiciones en materia de logística de la República Dominicana la convierten en una buena base de despliegue para atender situaciones de emergencia en Haití; el oficial a cargo de Túnez desempeña un función crucial en la coordinación de diversos programas de alimentación escolar en la región, y también supervisa proyectos de desarrollo en Marruecos; Benin es un corredor que garantiza el acceso a los países del Sahel.

³⁰ Artículo 4.7 del Reglamento Financiero: "Se prevé que los gobiernos de los países beneficiarios contribuirán a financiar una parte sustancial de los costos de las oficinas del PMA en los países, tanto en especie como en dinero. La cuantía de esta contribución será fijada de común acuerdo por el PMA y el gobierno interesado. Por recomendación del Director Ejecutivo, la Junta podrá eximir a determinados países de esta disposición."

del gobierno del país anfitrión debería considerarse seriamente el cierre de la oficina en cuestión.

69. Habría que alentar las estrategias de retirada, que todavía son poco comunes, en los países de ingresos medianos altos que tengan menores necesidades. Es esencial que haya directivas e instrumentos para apoyar esos procesos de transición, pero los actuales parecen insuficientes y la documentación existente suele ser anticuada. Habría que reforzar la capacidad de los despachos regionales para prestar apoyo al traspaso de responsabilidades de las oficinas en los países a los gobiernos de los países anfitriones y, una vez realizado este traspaso, efectuar el seguimiento de la situación en el país durante los años siguientes.

Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se definan los valores límite (financiación de las operaciones, necesidades del país) por debajo de los cuales deba iniciarse un proceso de examen para evaluar la viabilidad de la oficina y dictaminar si esta debe mantenerse abierta, cerrarse o agruparse con otra. La conclusión debería comunicarse a la Junta Ejecutiva.

Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda que la Secretaría preste apoyo de forma sistemática a los niveles regional y local en las negociaciones para transferir los gastos generales de las oficinas en los países a los gobiernos de los países anfitriones cuando se trate de países de ingresos medianos altos.

Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se respalden las estrategias de retirada de los países en cuestión creando instrumentos adecuados para las oficinas en los países y haciendo participar a los despachos regionales en este proceso.

5. Despachos regionales y supervisión

5.1. El concepto de apoyo y supervisión

70. El PMA asigna a los despachos regionales la responsabilidad de la supervisión de las oficinas en los países y de la prestación de apoyo a las mismas, tal como se expone en el perfil del puesto de los directores regionales.

71. La función de apoyo, que consiste en orientar y ayudar a las oficinas en los países en sus actividades operacionales y administrativas, no se menciona explícitamente en este perfil del puesto, aunque muchas de las atribuciones correspondientes a este cargo tienen relación directa con esta función³¹.

72. Por otra parte, según el perfil del puesto de los directores regionales, les corresponde a ellos la tarea de encargarse de la supervisión, y son ellos quienes tienen la responsabilidad de la aplicación efectiva de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, las auditorías en general y las auditorías de cumplimiento, y quienes desempeñan una función de supervisión en toda la región. Con arreglo a la teoría de las tres líneas de defensa³², los despachos regionales constituyen, con la Sede, la segunda

³¹ Recursos humanos del PMA. Perfil del puesto de Director Regional: "Contribuir a la preparación de estrategias y políticas institucionales del PMA, velando por que las realidades operacionales y las opiniones de las entidades sobre el terreno se tengan en cuenta en las actividades de planificación de la Sede" (responsabilidad fundamental 1); "Desempeñar una función de liderazgo eficaz en la región para garantizar que los equipos que se creen siempre estén cohesionados y tengan un nivel de rendimiento elevado, y asumir la responsabilidad de garantizar una gestión eficaz de todas las operaciones del PMA en la región" (responsabilidad fundamental 3).

³² Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO).

línea de defensa, ya que supervisan la gestión de riesgos y el cumplimiento de las normas en las actividades que llevan a cabo las oficinas en los países³³.

73. La función de supervisión abarca las distintas actividades de control encaminadas a ofrecer una garantía en cuanto a la eficacia del control de la gestión y de las actividades³⁴. Por consiguiente, esta función puede abarcar muchas actividades dispares y tener o no un alcance obligatorio y formal, que puede ir desde el control del cumplimiento de las normas ejercido por una autoridad superior hasta el apoyo técnico solicitado por los equipos e incluir tareas de auditoría con arreglo a las normas profesionales. Además, las conversaciones con los jefes de dependencia de los despachos regionales visitados³⁵ revelaron que no todos los miembros del personal entienden el concepto de supervisión de la misma forma. En algunos casos, no se distingue entre visitas de control y visitas de apoyo, y las prácticas varían entre dependencias donde la supervisión es de tipo informal (asociaciones) y dependencias donde es muy estructurada (finanzas, seguridad, etc.).

74. En conclusión, si bien es cierto que la supervisión de las oficinas en los países está claramente asignada a los despachos regionales, las características de este cometido no están especificadas ni en el plan de acción de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, ni en los perfiles de puesto o el Manual de gestión de los recursos financieros, que sin embargo pone de relieve el carácter multifacético de la supervisión³⁶. Dado que los directores regionales deben ocuparse al mismo tiempo de numerosas responsabilidades y que la aplicación de la hoja de ruta integrada supondrá un aumento del apoyo que las oficinas en los países esperan recibir, el PMA debería estudiar la posibilidad de definir la naturaleza y condiciones de las funciones de supervisión en forma de directivas generales.

Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que se precisen la naturaleza, el ámbito de aplicación y los límites de la función de supervisión encomendada a los despachos regionales.

5.2. Eficacia de la supervisión

75. Hasta hace poco, la supervisión de las oficinas sobre el terreno estaba muy fragmentada ya que la planificación de misiones se realizaba de forma aislada en el ámbito de cada sector, lo cual impedía un seguimiento a nivel global. Para remediar esta deficiencia, en los despachos regionales se están aplicando algunas buenas prácticas, como la organización de misiones conjuntas y la elaboración de cuadros de seguimiento de las misiones y las recomendaciones formuladas.

76. No obstante, los instrumentos de supervisión todavía tienen deficiencias: aunque en muchas esferas se han instaurado directrices institucionales y listas de comprobación estandarizadas, en algunas de ellas (programas, asociaciones, etc.), no hay un enfoque formal para controlar el rigor. Las verificaciones que llevan a cabo los jefes de dependencia

³³ Marco de control interno (Circular de la Directora Ejecutiva OED 2015/016 de 17 de septiembre de 2015, párr. 23).

³⁴ Capítulo 4.2 del Manual de gestión de los recursos financieros: La supervisión se define como un conjunto de distintos tipos de actividades relacionadas con la supervisión, la reglamentación y el cumplimiento, que llevan a cabo entidades externas al ámbito de los responsables de realizar los objetivos de la organización, o independientes de estos responsables, cuya finalidad es ofrecer una garantía a la Junta Ejecutiva, el Director Ejecutivo y otros interesados respecto de la eficacia del control de la gestión y la rendición de cuentas.

³⁵ Bangkok y Dakar.

³⁶ Capítulo 4.2 del Manual de Gestión de los Recursos Financieros: "Supervisión" es un término genérico que abarca la supervisión del desempeño de una persona o de un grupo, una gestión atenta y responsable o la supervisión en materia de reglamentación. Por lo tanto el término puede utilizarse para designar cualquier forma de control.

de los despachos regionales no siempre se traducen en informes oficiales ni en recomendaciones sometidas a un seguimiento bien estructurado. La naturaleza de la supervisión varía en función de los despachos regionales, los métodos que aplican los directores, las prácticas de las dependencias y la forma de entender la cuestión por parte del personal. En estas condiciones, las declaraciones de fiabilidad y las cartas de representación que firman los directores en los países, y que son examinadas y validadas cada año por los directores regionales, antes de presentarlas al Director Ejecutivo, no pueden ser completamente homogéneas.

77. Al no disponer de instrumento adecuados, los directores regionales no prestan la debida atención a la labor de supervisión los directores regionales, lo que afecta a la eficacia de todo el sistema de control interno del PMA. Para que la pirámide de declaraciones en materia de control interno opere correctamente y aporte un valor elevado a la declaración anual en materia de control interno del Director Ejecutivo, es necesario que el Programa tenga una garantía razonable de que las declaraciones presentadas por las oficinas en los países son objetivas y se han comprobado con arreglo a normas de calidad comunes a todos los despachos regionales.

78. Los resultados satisfactorios de la función de supervisión no pueden separarse de su contexto. En 2017, una de las tareas principales de los despachos regionales será la implementación de los primeros PEP y de la hoja de ruta integrada. Los despachos regionales deberán combinar estas actividades con el control del cumplimiento, una tarea que ahora es más gravosa debido a la importancia que se asigna a la supervisión en la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad y a la potenciación de las transferencias de base monetaria. Dado que también deberán encargarse de la gestión de las situaciones de emergencia en curso, los despachos regionales tendrán que limitar el número de misiones de control del cumplimiento que se lleven a cabo. Sería beneficioso que la Sede les ofreciera orientación estratégica sobre las esferas prioritarias que deben abordarse en las misiones de supervisión.

Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que se especifiquen las disposiciones técnicas por las que se rigen las misiones de supervisión de los despachos regionales, incluidos el formato de los informes, el sistema de seguimiento de las recomendaciones y las comprobaciones previstas.

Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que las prioridades de cada despacho regional en materia de supervisión y apoyo se establezcan en directivas que se publiquen anualmente, teniendo en cuenta el contexto en el que operan esos despachos.

5.3. Traspaso de responsabilidades desde la Sede

79. La iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad tenía el objetivo de establecer una relación más estrecha con las oficinas en los países para asegurarse de que las orientaciones estratégicas determinadas en la Sede se aplicaran sobre el terreno, una idea que se plasmó en el concepto de "Sede mundial"³⁷. Por consiguiente, la aplicación de la nueva estructura orgánica fue acompañada por un traspaso de responsabilidades desde la Sede a los despachos regionales en las esferas consideradas pertinentes:

³⁷ Tanto los despachos regionales como las oficinas de enlace están integrados en la Sede mundial.

- aprobación de programas: se confió a los despachos regionales la tarea de comprobar y controlar la calidad de las estrategias para los países, las notas conceptuales y la documentación sobre los proyectos;
- preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia: desde la introducción en 2015 del protocolo establecido por el PMA para activar intervenciones de emergencia, los directores regionales están sistemáticamente a cargo de las intervenciones de emergencia de gran envergadura;
- recursos humanos: al haberse ampliado sus facultades, los directores regionales ahora pueden reducir la duración de los períodos de interrupción obligatoria del servicio y contratar nuevos consultores para el PMA³⁸, gracias a lo cual se han aligerado los trámites que deben efectuar las oficinas en los países.

80. El ajuste del marco normativo a favor de las funciones de apoyo y supervisión de los despachos regionales se dirigió a esferas fundamentales y parece que, en conjunto, las oficinas en los países están satisfechas con el apoyo que reciben. Así pues, en la encuesta que llevó a cabo el equipo de auditoría externa³⁹, el nivel de satisfacción registrado en las oficinas en los países fue del 90 %, dividido a partes iguales entre medio y elevado. La preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, el seguimiento del desempeño, los sistemas de información y los recursos humanos se sitúan por encima de la media y registran valoraciones mayoritariamente muy positivas.

81. No obstante, la reestructuración orgánica no tuvo un verdadero efecto en determinadas funciones, o tuvo efectos insuficientes. Este es el caso de las asociaciones, el tercer pilar de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad: el apoyo prestado por los despachos regionales se describía como “fundamental para promover las asociaciones” y en la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones para 2014-2017 se ponía de relieve la importancia de los agentes locales. No obstante, las repercusiones de lo expuesto son difíciles de evaluar:

- Si bien el número real de asociaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, adaptadas por cada oficina en el país, parece haber aumentado entre 2014 y 2016 (de 877 a 972), la proporción de asociaciones locales en relación con el número total de los acuerdos es estable o se ha registrado una pequeña reducción (en 2016 fue del 44 % mientras que en 2014 fue del 45 %). Además, en los datos disponibles no se distingue explícitamente entre las asociaciones de tipo transaccional, establecidas exclusivamente para garantizar la prestación de determinados servicios, y las asociaciones estratégicas. En consecuencia, es difícil afirmar que la importancia que se asigna en la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones a las oficinas en los países ha tenido un efecto positivo en las asociaciones establecidas a nivel local.
- El Centro de recursos en materia de asociaciones, que se creó en el marco de la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones, ofrece a las oficinas en los países una serie de guías⁴⁰ para facilitar el diseño y el establecimiento de asociaciones estratégicas a nivel de estas oficinas. También les presta ayuda a través de cursos de capacitación presenciales y ofrece asesoramiento si se solicita. No obstante, como se puso de manifiesto en el informe sobre el examen de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad publicado en febrero de 2017⁴¹, muchos agentes sobre el terreno no han podido acceder todavía a los documentos elaborados para ayudarles a establecer asociaciones

³⁸ Circular de la Directora Ejecutiva OED2014/013 de 4 de agosto de 2014.

³⁹ Véase el Anexo 3 - Conclusiones de la encuesta.

⁴⁰ A partir de ahora pueden consultarse a través de WFPgo (páginas dedicadas a las asociaciones).

⁴¹ Informe resumido del examen de la iniciativa de fortalecimiento institucional encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, febrero de 2017.

fructíferas. Esta observación se mencionó en el informe provisional de la evaluación de la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones⁴², lo cual pone de relieve la necesidad de aumentar el apoyo que se presta a las oficinas en los países.

82. Esto también se desprende de la opinión registrada en las oficinas en los países respecto del apoyo que se les presta para gestionar las asociaciones, que es más negativa que la media de las opiniones registradas: el 26 % de los despachos regionales está poco satisfecho y solo una cuarta parte está totalmente satisfecho, frente a una media del 45 % de despachos regionales totalmente satisfechos respecto de las demás funciones. Teniendo en cuenta la prioridad que el PMA asigna a las asociaciones, es necesario que la dirección resuelva esta deficiencia; debería abordarse con carácter prioritario la propuesta de llevar a cabo un examen del conjunto de instrumentos, formulada durante la auditoría interna⁴³.

Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda que se efectúe un examen de los instrumentos relativos a las asociaciones puestos a disposición de las oficinas en los países y que estos instrumentos se difundan ampliamente para fortalecer el apoyo que se presta a las oficinas sobre el terreno.

5.4. Ámbito geográfico de los despachos regionales

83. Mientras que algunos despachos regionales supervisan y prestan apoyo a entre nueve y 12 oficinas en los países, otros son responsables de 17 o 19 oficinas⁴⁴. En regiones donde las comunicaciones pueden ser inestables y los desplazamientos difíciles, las capacidades de los despachos regionales de mayor tamaño, como el de Dakar y el de El Cairo, están sometidas a una presión excesiva.

84. El riesgo de sobrecarga ha aumentado considerablemente con el incremento del número de situaciones de emergencia de nivel 2 y de nivel 3. Cuando se puso en marcha la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, la capacidad de gestión de emergencias del PMA permitía hacer frente simultáneamente a dos grandes emergencias y una emergencia repentina. Si bien la reestructuración orgánica ha permitido desarrollar esta capacidad, la coyuntura actual de las situaciones de emergencia (seis de nivel 2 y seis de nivel 3) ejerce una presión considerable sobre las capacidades de apoyo de los despachos regionales. Más allá de la dificultad de gestionar estas operaciones, para los despachos regionales resulta complicado dedicar tiempo y recursos a las oficinas en los países de menor tamaño o a las que no se ocupan de una situación de emergencia.

85. En el marco de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, los directores regionales adjuntos llevaron a cabo un análisis de las carencias para determinar cuáles eran sus dificultades en materia de financiación y funcionamiento, pero en el examen no se cuestionó ni se volvió a estudiar el ámbito de actuación de los despachos regionales. Uno de los directores regionales planteó la cuestión del equilibrio que existía entre los despachos regionales, en cuanto a su configuración, antes de la puesta en marcha de la iniciativa, lo cual llevó a revisar la distribución de los países abarcados por dos de los despachos regionales. Sin embargo, se trata más de una evaluación *ad hoc* que de un examen sistemático ya que no se han definido criterios generales que puedan reproducirse y aplicarse en otros lugares para evaluar sistemáticamente el ámbito geográfico, las misiones y los medios de los despachos regionales teniendo en consideración el contexto, que evoluciona de manera significativa y rápida.

⁴² El informe final se presentará a la Junta Ejecutiva en junio de 2017.

⁴³ Examinar y, cuando sea necesario, actualizar el conjunto de instrumentos disponibles para los despachos regionales a fin de que estos puedan cumplir su mandato como segunda línea de supervisión. Cuando sea necesario, definir o aclarar quién gestiona los instrumentos de supervisión a nivel de la Sede (fuente: *Internal Auditor's Comparative Review of the Oversight Functions of Regional Bureaux, Advisory Assurance AA-16-003*).

⁴⁴ Véase el Anexo 4: Las oficinas sobre el terreno.

86. La combinación entre la falta de un marco para evaluar el alcance de los despachos regionales y la saturación de sus capacidades pone de manifiesto la necesidad de revisar la configuración actual de la red a nivel regional: traspasar responsabilidades de la Sede a los despachos regionales y destinar más personal a esos despachos permite fortalecer el apoyo que se presta a las oficinas en los países solo si los despachos regionales tienen un ámbito de actuación adecuado.

Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda que se examine la sostenibilidad del alcance geográfico de los despachos regionales, en especial los de Dakar y El Cairo.

6. Una Sede más ligera y orientada hacia la labor sobre el terreno

6.1. Reestructuración de la Sede

87. En el estudio de diagnóstico previo a la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad se había constatado la importancia creciente de la Sede: con el tiempo las decisiones importantes se habían ido centralizando en Roma y algunas funciones se habían devuelto a la Sede, en contra de la voluntad del PMA de concentrarse en el terreno. La nueva arquitectura institucional modificó por tanto la estructura de la Sede para orientarla más hacia la labor sobre el terreno, en particular mediante la creación del Departamento de Servicios para las Operaciones (OS) en febrero de 2013 y la decisión de colocar los seis despachos regionales bajo la supervisión directa de la entonces Directora Ejecutiva en enero de 2015.

88. No obstante, el número de funciones basadas en Roma no ha cambiado de forma significativa, y a pesar de que algunas responsabilidades se han traspasado a los despachos regionales, la Sede sigue ejerciendo una parte importante de todas las responsabilidades.

89. La reducción de las capacidades de la Sede tiene, sin duda, sus límites. Dado que mantener una firme unidad de acción es una prioridad básica del PMA, y teniendo en cuenta el gran nivel de exposición a riesgos que conllevan determinadas funciones como las compras o las transferencias de base monetaria, como ha quedado confirmado en los últimos exámenes de integridad preventivos realizados por la OIG⁴⁵, el PMA necesita una Sede con una capacidad directiva sólida.

90. Consideramos que el PMA debería suspender el traspaso de capacidades a las entidades sobre el terreno mientras no se lleve a cabo una evaluación de los posibles riesgos sistémicos a nivel de las funciones operacionales. Este examen no podrá llevarse a cabo hasta que el plan de acción iniciado en 2017 para mitigar los riesgos señalados en los exámenes de integridad preventivos se haya ejecutado de forma completa. Aunque ninguna de las deficiencias detectadas en estos exámenes está vinculada directamente con las facultades delegadas en las entidades sobre el terreno, en el caso de las transferencias de base monetaria parece que las oficinas en los países podrían carecer de los recursos o la madurez necesarios para ejercer un control completo sobre esas actividades. Por consiguiente, todo nuevo traspaso de responsabilidades y facultades a las oficinas sobre el terreno debería estar sujeto a la garantía de que estas oficinas dominan completamente las responsabilidades y facultades que ya se les han confiado. Por lo que respecta a las adquisiciones, es importante solucionar los problemas encontrados en la Sede, para sanear esta función y reforzar los controles internos, antes de ampliar las capacidades sobre el terreno en esta esfera.

⁴⁵ Principalmente: los exámenes de integridad preventivos 001/16 y 005/16.

Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda que las nuevas reducciones de recursos de la Sede y las consiguientes transferencias de responsabilidades y facultades a las entidades sobre el terreno estén sujetas a una evaluación completa de los riesgos sistémicos persistentes, en particular en relación con las transferencias de base monetaria y las adquisiciones.

6.2. Un incremento y una reorganización importante de la dotación de personal

91. La importancia del papel de la Sede queda confirmada el peso de esta en términos de fuerza de trabajo, dado que la proporción de empleados que trabajan en la Sede con respecto al número total de empleados aumentó del 9 % al 11 % entre 2012 y 2016. Este aumento se puede atribuir en gran medida a los empleados que no forman parte de la plantilla, cuyo número se ha más que duplicado en un período de cuatro años, hasta alcanzar en 2016 el 45 % de los empleados que trabajaban en Roma, mientras que en 2012 este porcentaje era del 28 %.

Cuadro 6: Variaciones en la composición de la dotación de personal entre 2012 y 2016

	2012	2016	Variación entre 2012 and 2016	Proporción en 2012	Proporción en 2016
Total general					
Número total de empleados	13 808	15 625	13 %	100 %	100 %
Empleados no de plantilla	8 694	9 459	9 %	63 %	61 %
Sede de Roma					
Número total de empleados	1 296	1 686	30 %	9 %	11 %
Empleados no de plantilla	360	757	110 %	28 %	45 %

Fuente: Auditor Externo, cifras facilitadas por el PMA.

Nota: La Oficina de Brindisi no se incluye en la Sede.

92. Esta evolución de la fuerza de trabajo ha cambiado la forma de operar de la Sede y plantea algunos interrogantes⁴⁶. En realidad, los empleados que no forman parte de la plantilla suelen dedicarse a funciones temporales. La utilización de este personal constituye una variable de ajuste crucial para que el PMA pueda atender sus necesidades operacionales con flexibilidad, especialmente frente a la multiplicación de las situaciones de emergencia. Sin embargo, el gran nivel de utilización de este tipo de empleados en la Sede es menos justificable: las emergencias no deberían tener una gran influencia en el número de estos empleados, ya que el objetivo de la nueva estructura orgánica era situar las actividades sobre el terreno bajo la autoridad de las oficinas en los países y las actividades de apoyo correspondientes bajo la responsabilidad de los despachos regionales. La utilización de contratos de breve duración también plantea un problema de continuidad y es incompatible con la voluntad de volver a centrar la labor de la Sede en la estrategia, la innovación y los servicios internos, esto es, actividades de largo plazo. Por consiguiente, el incremento del número de empleados no de plantilla en la Sede es contrario a los objetivos enunciados en la iniciativa y podría dar lugar a una pérdida de eficacia y de valor añadido.

⁴⁶ Véase el informe del Auditor Externo sobre los cambios en materia de recursos humanos (WFP/EB.A.2017/6-H/1).

6.3. La iniciativa “Excelencia en materia de costos”

93. La iniciativa “Excelencia en materia de costos”, que se estableció en el marco de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, incluía un estudio de viabilidad sobre la creación de un centro de servicios que se encargaría de una parte de los procedimientos administrativos del PMA en esferas como los recursos humanos, la tecnología de la información, los servicios de gestión o las finanzas. Aunque en el estudio de viabilidad se llegó a la conclusión de que mejorar los procesos en la Sede generaría un mayor nivel de ahorro que agruparlos en un centro de servicios, esta iniciativa pone de manifiesto la voluntad de la Sede de liberar tiempo y fondos adicionales para permitir que las oficinas en los países puedan dedicarse a sus actividades operacionales.

7. Optimización de las oficinas de enlace

7.1. Justificación de la presencia del PMA en países donde no se llevan a cabo operaciones

94. Para determinar si deberían abrirse oficinas de enlace en un lugar determinado, o mantener las existentes, se llevó a cabo un examen de la presencia de dichas oficinas⁴⁷. Este examen llevó a la definición de un nuevo mandato para las oficinas de enlace, que pasaron a denominarse “oficinas del PMA”⁴⁸. Se definieron unos criterios de evaluación⁴⁹ para los países anfitriones a fin de valorar si debía reconsiderarse la presencia de una oficina de enlace.

95. Se señalaron dos criterios independientes, que son suficientes por sí solos para que el país alcance la calificación necesaria para la presencia de una oficina de enlace:

- el país anfitrión es un centro vital a nivel mundial para las organizaciones y los medios de comunicación internacionales;
- el país anfitrión es un donante importante del PMA (contribuciones anuales superiores a 100 millones de dólares) con fuentes de financiación complejas, donde se requiere un nivel elevado de presencia o de apoyo técnico para el mantenimiento de las contribuciones.

96. También se mencionaron cuatro criterios acumulativos⁵⁰, con los que se pueden efectuar análisis de cada caso específico cuando los países no cumplen ninguno de los dos criterios independientes.

97. Esta serie de criterios fue suficiente para validar, en opinión del Comité Directivo Superior, todas las oficinas de enlace, aunque en distintos grados.

⁴⁷ Un PMA apto para su finalidad – Nueva estructura institucional, 17 de agosto de 2012: “Con el fin de hacer un uso eficaz de las oficinas de enlace actuales, se realizará un examen de las tareas “no operacionales” del PMA que determinará la organización, el tamaño y la dotación de personal óptimos para que cada una de esas oficinas cumpla adecuadamente su mandato”.

⁴⁸ Examen de la iniciativa de fortalecimiento institucional encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad: “se han establecido un nuevo mandato y nuevos criterios de evaluación para las oficinas de enlace y se han racionalizado los canales de rendición de cuentas en el marco de la nueva estructura”.

⁴⁹ Memorando de 10 de julio de 2013 de la Subdirectora Ejecutiva a cargo del Departamento de Asociaciones, Gobernanza y Promoción (PG) sobre los criterios de evaluación de las oficinas, definidos por el Comité Directivo Superior del PMA.

⁵⁰ *Ibíd.* Donante económicamente fuerte con creciente presencia en el sector de la ayuda humanitaria; presencia necesaria para promover el establecimiento de asociaciones; oficina solicitada y financiada por el gobierno del país o apoyo político fundamental para la estrategia del PMA; proceso de adopción de decisiones relativas a la asistencia externa centralizado en el país donante.

Cuadro 7: Criterios que cumplen las oficinas de enlace

Por lo menos un criterio independiente	Cuatro criterios acumulativos	Tres criterios acumulativos	Dos criterios acumulativos
Nueva York, Washington D.C., Addis Abeba, Ginebra, Bruselas, Tokio, Berlín	París, Copenhague	Seúl, Beijing, Dubái	Madrid, Londres

Fuente: Auditor Externo a partir de datos del PMA.

98. El nuevo mandato ha aclarado la misión de las oficinas de enlace, y los criterios para evaluar su presencia son plenamente coherentes con los objetivos de la nueva estructura institucional.

99. El equipo de auditoría externa observó, durante las visitas sobre el terreno que llevó a cabo, la labor positiva que llevan a cabo las oficinas de enlace por lo que se refiere a las contribuciones obtenidas, las asociaciones establecidas o la participación en actos internacionales. No obstante, ninguna evaluación permite afirmar que el establecimiento de oficinas de enlace contribuya a reducir las duplicaciones o a generar ahorros.

Recomendación 12. El Auditor Externo recomienda que se examine la viabilidad de las oficinas de enlace pequeñas y el valor añadido que estas aportan desde el punto de vista de la eficiencia y el ahorro.

7.2. Racionalización de las líneas jerárquicas de las oficinas de enlace

100. El problema de la racionalización de las líneas jerárquicas de rendición de cuentas señalado en la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad afectaba particularmente a las oficinas de enlace. Estas, antes de su reorganización, rendían cuentas a distintas direcciones de la Sede con arreglo a distintas estructuras y delegaciones de facultades. En la nueva estructura orgánica todas las oficinas de enlace se situaron bajo la supervisión del Departamento de Asociaciones, Gobernanza y Promoción (PG), que se creó en 2013.

101. No obstante, esta disposición se modificó en 2015, debido al traslado del Director Ejecutivo Adjunto a Nueva York para reforzar la representación del PMA en las Naciones Unidas y a que las oficinas de Ginebra, Nueva York y Addis Abeba⁵¹ pasaron a rendirle cuentas directamente. Pero en enero de 2017 el Director Ejecutivo Adjunto regresó a Roma y fue necesario aclarar las líneas jerárquicas de rendición de cuentas.

102. Las demás oficinas siguieron rindiendo cuentas al PG con arreglo a diversas configuraciones: la Subdirectora Ejecutiva a cargo del PG supervisa directamente las oficinas de Dubái, Tokio, Bruselas, Londres y Washington; las oficinas de Beijing, Berlín, Madrid, Seúl y París rinden cuentas a la Dirección de Asociaciones con los Gobiernos (PGG), y la oficina de Copenhague rinde cuentas a la Dirección de Comunicación (PGM). Así pues, hay cuatro líneas jerárquicas de rendición de cuentas distintas.

⁵¹ La finalidad de esta oficina es garantizar el diálogo entre el PMA y los Estados Miembros de la Unión Africana.

103. Durante la auditoría comparativa de tres oficinas⁵² que realizamos, las líneas jerárquicas de rendición de cuentas reales parecían diferir de las que figuraban en el organigrama del PMA. Así pues, la oficina de Londres, que en teoría rinde cuentas directamente al PG, indicó que rendía cuentas a la PGM, mientras que las tareas cotidianas se llevaban a cabo bajo la autoridad de la PGM y de la Dirección de Asociaciones con el Sector Privado (PGP).

104. Si bien todas las oficinas del PMA tienen las mismas responsabilidades, el orden de prioridad que asignan a esas responsabilidades varía según su ubicación y los agentes institucionales con los que tratan. Por consiguiente, es natural que tengan distintas posibilidades de rendición de cuentas, o que en ocasiones trabajen con distintas direcciones. Las oficinas tienen un espacio de maniobra bastante amplio, como queda demostrado por las distintas culturas de gestión de cada división por lo que se refiere a la planificación del trabajo. **A pesar de que esta situación crea un entorno de supervisión fragmentado, esta adaptación de las actividades de cada oficina de enlace a su entorno inmediato parece coherente con el objetivo estratégico de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, consistente en lograr el máximo nivel de compromiso de los donantes.**

8. Control interno y rendición de cuentas

105. El PMA define el control interno como un proceso que llevan a cabo la Junta Ejecutiva, la dirección y otros miembros del personal de la entidad, que está diseñado para ofrecer una garantía razonable en cuanto al logro de los objetivos en materia de eficacia de las operaciones, respeto del rigor exigido y rendición de cuentas. Esta es una definición clásica de control interno que se ajusta a normas reconocidas internacionalmente como las directrices del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO).

106. Aunque en la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad no se señala el control interno como componente fundamental de la descentralización, el plan de acción hace hincapié en la necesidad de nivelar el principio de subsidiariedad y mantener una buena unidad de acción. La descentralización de facultades y recursos debe equilibrarse mediante un mayor nivel de responsabilidad por parte de quienes adoptan las decisiones a nivel local y un firme control interno.

107. Una definición más clara de las funciones, la sistematización de los perfiles de los puestos y la actualización de manuales, directivas y listas de comprobación han ayudado a fortalecer el entorno de control interno. La importancia de la ética y la integridad también se ha venido poniendo de relieve desde 2011. El marco de control interno se revisó en 2015⁵³ para integrar en él las directivas más recientes sobre buenas prácticas⁵⁴ y alinearlos con el modelo de “tres líneas de defensa” que promueven las Naciones Unidas. En 2015, el PMA aprobó una nueva política de gestión global de riesgos⁵⁵.

108. Para que el control interno sea eficaz se requieren un mecanismo eficaz para luchar contra el fraude y un cumplimiento riguroso de las normas establecidas a nivel local. Dada la naturaleza del riesgo de fraude, una parte de los controles para detectarlo deben realizarlos miembros del personal que trabajen tan lejos como sea posible de las entidades sobre el terreno de que se trate para garantizar que esos controles sean independientes. Este requisito hace preferible que los controles se lleven a cabo desde la Sede y no desde

⁵² Londres, Bruselas y Copenhague.

⁵³ Circular OED2015/016 de 17 de septiembre de 2015.

⁵⁴ Marco de control interno del COSO.

⁵⁵ WFP/EB.A/2015/5-B.

los despachos regionales. Así pues, **misiones como aquellas en las que se llevan a cabo los exámenes de integridad preventivos no deben, en ningún caso, descentralizarse a los despachos regionales y deben permanecer bajo la responsabilidad del Inspector General, que es quien tiene los conocimientos especializados y la independencia necesarios para llevarlas a cabo.**

8.1. El mecanismo local de lucha contra el fraude

109. El PMA, dado que está muy expuesto al riesgo de fraude debido a su estructura altamente descentralizada y a sus actividades en zonas donde la gobernanza es frágil, ha intensificado sus medidas de prevención y detección del fraude. Todos los directores a cargo de operaciones (primera línea de defensa) o de funciones de supervisión (segunda línea de defensa) deben firmar cada año una declaración de fiabilidad relativa a la eficacia de la gestión, en la cual el director o la directora declaran que han tenido en cuenta las posibilidades de que se produjeran casos de fraude a la hora de identificar y evaluar los riesgos.

110. La política de lucha contra el fraude y la corrupción que aplica el PMA requiere que todos los miembros del personal informen con presteza sobre casos en que haya sospechas razonables de fraude, tanto a su director como a la OIG, y requiere que los directores notifiquen inmediatamente de ello a la OIG⁵⁶. Esta, tras efectuar un examen preliminar, decidirá si inicia una investigación, de cuyos resultados informará al Director Ejecutivo en el marco de su informe anual. Además, la OIG notifica al Subdirector Ejecutivo a cargo del Departamento de Gestión de Recursos todos los casos de fraude que hayan causado pérdidas durante el año. Esas pérdidas se publican en los estados financieros anuales.

111. En 2016 la OIG informó sobre cuatro casos de fraude. Sin embargo, en unas pocas visitas sobre el terreno realizadas por el Auditor Externo⁵⁷ se constató que no todos los casos de hurto o desapariciones de activos observados, que era probable que constituyeran casos de fraude, se comunicaban a la OIG, o bien se comunicaban tardíamente.

112. Todos los casos en que haya una sospecha razonable de fraude deben comunicarse a la OIG de modo que esta pueda aplicar su criterio y decidir de forma independiente cuáles de ellos merecen ser investigados. Además, los directores en los países tienen la responsabilidad de adoptar las medidas adecuadas para luchar contra el hurto y el fraude a nivel local. Esto requiere reaccionar con energía a la hora de analizar los incidentes a fin de determinar cuál es su origen y adoptar las medidas de reorganización adecuadas para evitar el fraude sistémico.

113. Las juntas locales de fiscalización de bienes en ocasiones descubren pérdidas que podrían deberse a hurtos mucho tiempo después de que se hayan producido, a veces más de un año. Aunque la muestra que utilizamos no tenía un volumen suficiente como para permitir llegar a una conclusión generalizable, las actas de algunas juntas locales de fiscalización de bienes ponen de manifiesto que hay ocasiones en que la junta observa pérdidas sin realizar un análisis de las causas de esas pérdidas ni proponer medidas para prevenir problemas adicionales. Si bien esta función no está formalmente asignada a las juntas locales de fiscalización de bienes, su mandato indica que deben formular recomendaciones en todos los casos en que haya cancelaciones contables y evaluar las responsabilidades financieras en relación con esas pérdidas.

114. Una de las oficinas objeto de auditoría no tenía un cuadro para el seguimiento de las pérdidas detectadas con probabilidad de ser casos de fraude, dando la impresión de

⁵⁶ WFP/EB.A/2015/5-E/1 - "Todos los miembros del personal del PMA deberán señalar rápidamente todo caso de fraude y corrupción del que quepa razonablemente sospechar".

⁵⁷ Cartas sobre asuntos de gestión relativas a la oficina en el país de la República Centroafricana.

que se desinteresaba de los casos después de que se hubieran comunicado al Inspector General, lo cual puede contribuir a que haya cierta cultura de impunidad a nivel local.

115. Estas observaciones están en contradicción con la política de tolerancia cero anunciada por el PMA respecto de las prácticas fraudulentas y suscita dudas sobre la exhaustividad de la información que tiene la Sede. Reducen la trascendencia de la Declaración en materia de control interno que firma el Director Ejecutivo y de las declaraciones de fiabilidad de los directores en los países. Además, hacen que sea imposible afirmar que el sistema opera de forma óptima a nivel local y que garantiza el nivel máximo de implicación de los directores sobre el terreno en la prevención del fraude a fin de poder obtener los mejores resultados posibles.

Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda que las oficinas en los países informen sistemáticamente a la Oficina del Inspector General (OIG) de todas las pérdidas respecto de las cuales haya sospechas razonables de que sean casos de fraude.

Recomendación 14. El Auditor Externo recomienda que las pérdidas que puedan constituir casos de fraude se consignen y sean objeto de seguimiento a nivel local por medio de cuadros recapitulativos, y que se transmita al Jefe de Finanzas y al Auditor Externo un informe resumido al respecto.

Recomendación 15. El Auditor Externo recomienda que se sistematice en mayor grado el procedimiento de consignación, análisis y seguimiento de las pérdidas a nivel local.

8.2. Sistematización de los procedimientos operativos estándar a nivel local

116. Aunque todos los manuales y normas definidos por la Sede pueden consultarse en la intranet del PMA y todos los miembros del personal pueden acceder a ellos, en ocasiones los directores dan instrucciones a nivel local, particularmente en la forma de procedimientos operativos estándar, algunos de los cuales son permanentes. En las oficinas visitadas⁵⁸, observamos que estas reglas no siempre se ajustaban al principio de clasificación rigurosa, con un número de registro asignado de forma cronológica y procedimientos de revisión o anulación. Algunas oficinas no mantenían un registro de los procedimientos permanentes; varias tuvieron dificultades para presentar los textos que se les solicitaban o bien tenían textos obsoletos que no se habían actualizado. Esta situación demuestra que se puede mejorar por lo que se refiere al rigor del control interno a nivel local.

Recomendación 16. El Auditor Externo recomienda que se den instrucciones a cada oficina para que haga un inventario de todos los procedimientos operativos estándar locales y se asegure de actualizarlos periódicamente y clasificarlos con rigor. La lista de procedimientos operativos estándar debería ser un componente obligatorio de los informes de traspaso de facultades entre directores.

⁵⁸ Véanse las cartas sobre asuntos de gestión relativas al Despacho Regional de Dakar y a las oficinas del PMA en el Pakistán, la República Centroafricana y Myanmar (en este último caso los procedimientos operacionales no están fechados ni firmados).

9. Gestión del proyecto de nueva estructura institucional

117. El inicio de una nueva fase del proceso de descentralización se basó en estudios institucionales en profundidad que se realizaron en 2012⁵⁹. La “nueva estructura institucional del PMA”⁶⁰ no era más que uno de los siete aspectos de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, pero el objetivo de reorganizar las funciones respectivas de los niveles central, regional y local se encuentra en todo el marco de acción. Por ejemplo, en este se preveía llevar a cabo exámenes de los procesos operativos, que, si bien no quedan abarcados de forma específica en la reorganización institucional, contribuyeron a optimizar las relaciones entre la Sede y las oficinas sobre el terreno⁶¹.

9.1. Mecanismo de dirección

118. El PMA decidió no confiar la ejecución de toda la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad —y en especial de la parte relativa a la nueva estructura orgánica— a un equipo específico, sino que se prefirió establecer grupos de trabajo encargados de definir las orientaciones principales de la iniciativa. Esto ayudó a asegurar la movilización de los responsables de las distintas funciones, algo que quizá el PMA no habría obtenido con una estructura más jerarquizada.

119. Sin embargo, las disposiciones para la coordinación de la iniciativa y el seguimiento de las actividades realizadas no se establecieron claramente desde el principio. Hubo que esperar hasta 2014 para que la tarea de coordinación centralizada de las reformas institucionales se encomendara a la INC, y se asignaran recursos específicos para este fin⁶². La INC no tenía una visión general de los cambios realizados en la organización, sino que se concentró principalmente en efectuar el seguimiento de las tareas realizadas en los 14 ámbitos de trabajo transversales, y no tanto en el de las actividades sectoriales preparadas por los directores de las distintas direcciones.

120. El marco de acción de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad y los planes de actividades de alto nivel que se derivaron de ese marco no estuvieron acompañados, desde la fase de diseño, por un calendario de ejecución preciso, y las numerosas iniciativas emprendidas han avanzado a ritmos distintos.

9.2. Ausencia de indicadores del impacto específicos

121. Los planes de acción derivados de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad y la reorganización del PMA no se acompañaron de indicadores específicos para la medición del impacto de los numerosos cambios realizados desde 2012 para mejorar la eficacia y la eficiencia del Programa.

122. El examen de iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad⁴¹ realizado por la Secretaría, con el apoyo de la INC, basó su evaluación de la reforma en las percepciones del personal del PMA, el grado de aplicación de las recomendaciones y diversos indicadores relativos a los recursos (cuantía de los gastos efectuados en el marco de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para

⁵⁹ Véase el informe del equipo encargado del desarrollo institucional, de mayo de 2012 y la evaluación orgánica rápida llevada a cabo por Mc Kinsey en junio de 2012.

⁶⁰ “Un PMA apto para su finalidad – Nueva estructura institucional”, 17 de agosto de 2012.

⁶¹ Marco de acción para lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, 18 de junio de 2012: “Los procesos establecidos en el PMA para permitirle llevar a cabo su trabajo deben optimizarse e integrarse con el objetivo de mejorar la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas, respaldando el principio de que las decisiones se tomen lo más cerca posible del terreno.”

⁶² Véase la propuesta de inversión dedicada a la gestión global del cambio.

su finalidad, cuantía de recursos transferidos desde la Sede a las entidades sobre el terreno, etc.). En el examen también se utilizaron indicadores genéricos que son objeto de seguimiento para la elaboración del Informe Anual de las Realizaciones⁶³. Si bien estos indicadores ponen de manifiesto que ha habido una mejora objetiva en los sistemas, no permiten demostrar que esa mejora se pueda atribuir a las reformas efectuadas en virtud de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad.

123. La evaluación de los efectos finales de una reforma, como la reestructuración del organismo es una cuestión muy compleja teniendo en cuenta los múltiples factores que pueden influir en la eficacia de las actividades del PMA. Aunque no es imposible llevar a cabo una evaluación de este tipo, se requieren procedimientos que solo pueden llevar a cabo profesionales de la evaluación, siempre que dispongan del tiempo necesario para ello.

124. A pesar de que para la parte de la iniciativa dedicada a la reorganización no fue necesario un nivel elevado de inversión directa, el PMA debería seguir el principio de que toda reforma organizativa debe evaluarse porque los efectos de un cambio general en la organización se dejan sentir en todas las políticas sectoriales.

9.3. Costo de la operación

125. Si bien el costo directo total de la aplicación de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad fue de 72 millones de dólares, el aspecto de la reorganización institucional solo supuso una pequeña parte de la inversión (4,5 millones de dólares⁶⁴). La Secretaría estima que solo 2,8 millones de dólares se dedicaron a actividades relacionadas con el aumento de la descentralización.

126. No obstante, esta cuantía corresponde a los costos directos de gestión de la iniciativa (gastos de viaje y de reuniones, auditorías de algunas esferas, etc.) y no incluye los costos relacionados con las medidas llevadas a cabo. Para tener una visión más completa del costo de la nueva estructura institucional, sería necesario estimar el impacto financiero de la nueva distribución de competencias entre la Sede y las entidades sobre el terreno, lo cual nos remite a la cuestión de la mejora de la eficiencia, que era el objetivo estratégico final de la iniciativa. Habría sido útil estimar por lo menos el costo neto del aumento de los recursos asignados a las oficinas sobre el terreno y, en particular, determinar si la transferencia de recursos desde la Sede hacia las entidades sobre el terreno ha tenido un carácter neutro desde el punto de vista de los costos para la organización; dicho de otro modo, todavía hay que ver si la asignación de recursos adicionales a las entidades sobre el terreno se ha visto compensada por una reducción de los recursos asignados a la Sede gracias al proceso de racionalización y eliminación de las duplicaciones entre los distintos niveles de responsabilidad.

Recomendación 17. El Auditor Externo recomienda al PMA que toda reforma orgánica vaya acompañada de: a) un calendario de ejecución detallado; b) un mecanismo de seguimiento en el que resulten visibles todas las iniciativas emprendidas, y c) indicadores del impacto, incluidos los del impacto financiero, y un mecanismo de evaluación independiente para medir el grado de éxito de la reforma a la luz de sus objetivos estratégicos.

⁶³ Véanse, en la pág. 38 del Examen de la iniciativa de fortalecimiento institucional encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, ejemplos de indicadores clave de las realizaciones como el resultado de gestión 3.1 (diseño y aprobación en el momento oportuno de programas de calidad) o el resultado de gestión 3.2 (entrega puntual de la asistencia alimentaria gracias a una cadena de suministro eficaz).

⁶⁴ INC.

VII. AGRADECIMIENTOS

127. El equipo de auditoría desea expresar su sincero agradecimiento al Jefe de Gabinete y al personal de su oficina por el apoyo que han prestado durante esta auditoría, y especialmente a la INC. El equipo también desea dar las gracias a los otros departamentos operacionales del PMA (OS, Departamento de Gestión de las Operaciones [OM], PG), todos los cuales aportaron contribuciones a esta auditoría.

Fin de las observaciones de auditoría.

Anexo 1 – Presentación detallada del enfoque metodológico

La auditoría de resultados, cuyo objetivo principal es examinar la eficacia, la eficiencia y la economía¹ de la gestión en una esfera determinada, se basa en distintos enfoques diferentes o combinados.

1. Definición del marco lógico relativo a los objetivos

El marco lógico de un programa representa el proceso de diseño de una reforma y permite rastrear la cadena de resultados desde la meta final hasta las actividades inmediatas de ejecución. Tiene en cuenta el contexto (en particular los riesgos internos y externos) y destaca los objetivos, todas las actividades previstas y los resultados esperados.

Los objetivos, que pueden clasificarse en estratégicos, operacionales o inmediatos, representan la dirección seguida. Definen, en términos generales, todos los resultados esperados tanto a corto como a largo plazo y determinan cuáles son las actividades y los recursos que deben utilizarse para alcanzarlos. Cada objetivo, para que sea posible alcanzarlo, debe cumplir los criterios SMART (ser específico, cuantificable, asequible, pertinente y de duración determinada).

En nuestro enfoque, toda política o programa puede traducirse en objetivos y actividades que luego pueden organizarse con arreglo al gráfico que figura a continuación. Según cuál sea el orden de importancia de los objetivos y las actividades, hay que utilizar distintos enfoques e instrumentos de varios niveles de complejidad para poder medirlos.



¹ Dicho de otro modo, la medida en que se han alcanzado los resultados previstos, la forma en que se han alcanzado esos resultados y hasta qué punto se han controlado los costos.

2. Diferencias entre una auditoría y una evaluación

Aunque el espíritu y la metodología de la auditoría de resultados son bastante similares a los de la evaluación, en las auditorías de los resultados hay una mayor limitación por lo que se refiere a los recursos y al tiempo que se les dedican. Tal como se recuerda en la ISSAI 300², la auditoría de resultados examina principalmente la economía, la eficiencia y la eficacia de los resultados inmediatos, y debe verificar en primer lugar el nivel de cumplimiento. Los resultados se examinan en mayor profundidad y se les dedica más tiempo, a fin de evaluar los efectos generales y de carácter socioeconómico incluidos en el ámbito de la evaluación. Además, la evaluación de una política generalmente es relativa a su pertinencia (adecuación de los objetivos a las necesidades) y su utilidad (validez, efectos directos e indirectos, incluidas las consecuencias imprevistas). Por consiguiente, las auditorías de resultados y las evaluaciones son complementarias y son dos elementos esenciales para evaluar la utilidad de una reforma.

En consecuencia, habría que tener presente que solo una evaluación a la que se dedique un tiempo suficiente y un nivel importante de recursos puede presentar una valoración general del objeto estudiado, desde la fase de diseño hasta sus consecuencias finales. Esta restricción no impide al auditor formular un dictamen sobre los efectos generales del programa objeto de la auditoría si determina que hay puntos pertinentes y suficientemente justificados para ello, pero este no es su objetivo principal.

² Véase la INTOSAI GOV 9400.

Anexo 2 – Algunos casos de delegación de facultades

1. Aprobación de programas y proyectos (antecedentes)

- Junta Ejecutiva: operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) cuyo valor en alimentos exceda de los 20 millones de dólares; proyectos de desarrollo cuyo valor en alimentos exceda de los 3 millones de dólares.
- Director Ejecutivo + Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): OEM cuyo valor en alimentos exceda de los 3 millones de dólares.
- Director Ejecutivo: OEM cuyo valor en alimentos no supere los 3 millones de dólares; OPSR cuyo valor en alimentos no supere los 20 millones de dólares; proyectos de desarrollo cuyo valor en alimentos no supere los 3 millones de dólares (y con reasignaciones de recursos entre los componentes del programa); puesta en marcha de intervenciones de nivel 2 o de nivel 3; operaciones especiales.
- Director de Servicios de Emergencia: operaciones de emergencia de respuesta inmediata cuyo valor no supere los 1,5 millones de dólares.
- Directores regionales: asignaciones con cargo a la Cuenta de respuesta inmediata (CRI) a operaciones de emergencia de respuesta inmediata cuyo valor no supere 1 millón de dólares para operaciones en varios países, o en países de su región; revisiones presupuestarias cuyo valor en alimentos no supere los 3 millones de dólares, en determinadas condiciones.
- Directores en los países: asignaciones con cargo a la CRI cuyo valor no supere los 500.000 dólares para operaciones de emergencia de respuesta inmediata a nivel del país; operaciones bilaterales cuyo valor no supere los 200.000 dólares; revisiones presupuestarias que no supongan cambios en los costos previstos ni en la orientación de los proyectos.

2. Compras de productos alimenticios (antecedentes)

Director de la Dirección de la Cadena de Suministro	más de 2 millones de dólares
Jefe del Servicio de Compras de Alimentos	entre 500.000 dólares y 2 millones de dólares
Directores Regionales/Directores en los Países	hasta 500.000 dólares
Responsables de servicios de compras de alimentos	hasta 500.000 dólares
Oficiales de Compras	no están autorizados

El nivel de delegación de facultades es más bajo en caso de exención del principio de licitación pública:

Subdirector Ejecutivo a cargo del OS	más de 2 millones de dólares
Director de la Dirección de la Cadena de Suministro	entre 500.000 dólares y 2 millones de dólares
Jefe del Servicio de Compras de Alimentos	entre 200.000 y 500.000 dólares
Directores Regionales/Directores en los Países	hasta 200.000 dólares
Responsables de servicios de compras de alimentos	hasta 200.000 dólares
Oficiales de Compras	no están autorizados

3. Mayor delegación de facultades en virtud de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad

- Compra de alimentos. Las facultades delegadas en las oficinas sobre el terreno en el marco de OEM se extendieron a todas las categorías de proyectos¹, y los límites relativos a la autorización se armonizaron para todas las operaciones².
- Adquisición de bienes y contratación de servicios. La facultad de efectuar órdenes de compra por un valor inferior o igual a 5.000 dólares se extendió a todas las oficinas fuera de la Sede¹⁰.
- Contribuciones bilaterales o fondos fiduciarios para países concretos. Se ha revisado la delegación de facultades para la aprobación de actividades financiadas por estos fondos³. Los límites para la autorización presupuestaria actualmente son de 500.000 dólares en el caso de los directores en los países y de 3 millones de dólares en el caso de los directores regionales. No obstante, esta revisión de las facultades delegadas en relación con los fondos fiduciarios para países concretos (de cuya gestión se encargan los directores en los países) se realizó en una fecha tardía, en mayo de 2016⁴.
- Gracias a las facultades en ellos otorgadas, los despachos regionales y las oficinas en los países pueden aprobar órdenes de compra relacionadas con transferencias de efectivo o cupones por cuantías de hasta 5 millones de dólares en el caso de los directores regionales, y de hasta 2 millones de dólares, en el caso de los directores en los países⁵.

¹ Circular de la Directora Ejecutiva OED 2013/023 de 6 de diciembre de 2013.

² Véase el Anexo 3.

³ Circular de la Directora Ejecutiva ED2006/007 de 9 de agosto de 2006. Los fondos fiduciarios que se generan y utilizan a nivel local corresponden a la categoría de recursos extrapresupuestarios y están exentos de la aprobación previa del Comité de Examen de Proyectos para cuantías de hasta 200.000 dólares en el caso de las oficinas en los países y de hasta 500.000 dólares en el de los despachos regionales, si el Director en el País (hasta 200.000 dólares) o el Director Regional (hasta 500.000 dólares) certifica que la actividad de que se trata se ajusta al marco aprobado por el Comité Directivo.

⁴ Circular de la Directora Ejecutiva OED2016/006 de 4 de mayo de 2016.

⁵ Circular de la Oficina de la Directora Ejecutiva OED2014/011 (Departamento de Gestión de las Operaciones) de 5 de agosto de 2014; estas transferencias siguen procedimientos exhaustivos establecidos mediante la directiva conjunta OS2013/003 RM2013/005 que se ocupa de los procedimientos operacionales y financieros para la utilización de transferencias de efectivo y de cupones a los beneficiarios —la cual ha quedado sustituida por el Manual sobre la gestión financiera de las transferencias de base monetaria (publicado el 1 de junio de 2016)— y, más concretamente, sus disposiciones en materia de gestión financiera.

Anexo 3 - Conclusiones de la encuesta

El equipo de auditoría externa encargado de examinar el proceso de descentralización realizó una encuesta entre las oficinas sobre el terreno, a la que respondieron cinco despachos regionales (83 %) y 49 oficinas en los países (60 %).

1. Opiniones mayoritariamente positivas

- Las oficinas reconocen de forma casi unánime los cambios positivos aportados por la descentralización.
- Tres cuartas partes de las oficinas en los países y todos los despachos regionales señalan que están en mejores condiciones de llevar a cabo sus misiones.
- El 90 % de los despachos regionales considera que la descentralización ha llevado a un incremento de sus recursos financieros y humanos. Sin embargo, este porcentaje cae hasta el 26 % en las oficinas en los países.
- Por lo que se refiere a las responsabilidades, el 80 % de los despachos regionales y el 59 % de las oficinas en los países consideran que la descentralización ha hecho aumentar sus responsabilidades. Más del 60 % de las oficinas sobre el terreno considera que sus delegaciones de responsabilidad ahora son suficientes y ninguna de ellas está a favor de volver a las disposiciones anteriores.
- Solo el 34 % de las oficinas en los países señala dificultades para aplicar la nueva distribución de competencias, mientras que en el caso de los despachos regionales el porcentaje es del 50 %.
- En general, las oficinas consideran que el proceso de descentralización se ha gestionado de forma satisfactoria. El 60 % de las oficinas considera que los miembros de su personal han recibido la capacitación adecuada para sus nuevas responsabilidades. Todos los despachos regionales y el 83 % de las oficinas en los países consideran que los procedimientos de control interno se han adaptado.
- Las líneas de rendición de cuentas parecen estar bien definidas: el 91 % de las oficinas en los países y el 80 % de los despachos regionales las consideran claras.

2. Necesidad de orientación

- Todos los despachos regionales y el 40 % de las oficinas en los países señalan que el proceso de descentralización no ha eliminado la duplicación de responsabilidades.
- Las oficinas sobre el terreno, especialmente los despachos regionales, indican que necesitan más apoyo en materia de supervisión y orientación: el 75 % de los despachos regionales considera que los procedimientos operativos estándar establecidos por la Sede no se actualizan de forma periódica, particularmente en las esferas de la nutrición (100 %), la gestión de programas (75 %), y la gestión y el seguimiento de las realizaciones (75 %).
- En lo que respecta al apoyo prestado por la Sede en sentido más general, que en su conjunto se considera satisfactorio, la mayor parte de los despachos regionales opina que determinadas esferas no están recibiendo el apoyo adecuado, más concretamente la de gestión y seguimiento de las realizaciones (80 %) y la de asociaciones (80 %).
- Una mayoría de las oficinas en los países no está satisfecha con el estado de los procedimientos operativos establecidos respecto de las asociaciones (54 %), la comunicación (53 %) y la nutrición (52 %). Sin embargo, solo el 10 % de las oficinas muestra descontento con el apoyo general que proporcionan los despachos regionales.
- Todos los despachos regionales agradecen el apoyo que reciben de la Sede. No obstante, en su mayoría opinan que esta no presta suficiente apoyo en determinadas esferas: la gestión y el seguimiento de las realizaciones (80 %) y las asociaciones (80 %).

Clave: SÍ NO

	Directores regionales	Directores de las oficinas en los países
1. Delegación de facultades y asignación de recursos		
Aumento de las responsabilidades gracias al proceso de descentralización	80 %	59 %
Aumento de la asignación de recursos financieros y humanos al despacho o la oficina a resultas del proceso de descentralización	90 %	74 %
Asignación de fondos en concepto de CAD para cubrir los gastos de funcionamiento	80 %	65 %
Necesidad de ampliar la delegación de facultades	60 %	66 %
Necesidad de reducir la delegación de facultades	100 %	96 %
2. Implementación del proceso de descentralización		
Problemas a la hora de aplicar el nuevo reparto de responsabilidades	50 %	66 %
Capacitación del personal para que pueda ejercer las responsabilidades que se le han confiado	60 %	64 %
Solicitud de apoyo	100 %	100 %
Adaptación de los procesos de presentación de informes y de control interno	100 %	83 %
Definición clara de la estructura jerárquica	80 %	91 %
Adopción de procedimientos operativos estándar	60 %	66 %
Aplicación de los procedimientos operativos estándar y actualización periódica de los mismos	75 %	57 %
Participación en el seguimiento del proceso de descentralización	100 %	76 %
Eficacia del seguimiento del proceso de descentralización	60 %	67 %
3. Resultados del proceso de descentralización		
Apoyo prestado por la Sede satisfactorio	100 %	79 %
Apoyo prestado por los despachos regionales satisfactorio	n. d.	90 %
Eliminación de las duplicaciones de responsabilidades	100 %	62 %
Mayor capacidad de los despachos y las oficinas para cumplir su mandato gracias a la descentralización	100 %	75 %
Mejora de la relación costo-eficacia gracias a la descentralización	50 %	61 %
Consecuencias positivas de la descentralización	100 %	93 %

Anexo 4 – Oficinas sobre el terreno (excluidas las oficinas de enlace)
al final de febrero de 2017

Estos datos se han extraído del Plan de Gestión del PMA para 2017-2019 y se han comprobado con los despachos regionales a fin de garantizar su exactitud.

1. Alcance de cada despacho regional:

	Número de oficinas en los países	Presencia operacional	Número total de países abarcados
RBB	15	1	16
RBC	17	1	18
RBD	19	0	19
RBJ	12	0	12
RBN	9	0	9
RBP	12	1	13
Total	84	3	87

RBB Despacho Regional de Bangkok
RBC Despacho Regional de El Cairo
RBD Despacho Regional de Dakar
RBJ Despacho Regional de Johannesburgo
RBN Despacho Regional de Nairobi
RBP Despacho Regional de Ciudad de Panamá

2. Presencia operacional (sin que haya una oficina en el país) y líneas jerárquicas de rendición de cuentas:

- Papúa Nueva Guinea: rinde cuentas al RBB. Las operaciones de emergencia se finalizaron en noviembre de 2016, pero se reiniciarán en 2017 puesto que acaban de recibir financiación de Australia, lo cual permitirá prolongar las operaciones otros dos años.
- Marruecos: rinde cuentas al RBC. El proyecto de desarrollo cuya finalización estaba prevista para finales de 2017 se prorrogará durante 2018 mediante un PEP provisional de transición, hasta que se ponga en marcha el PEP propiamente dicho en 2019.
- Paraguay: rinde cuentas al RBP. Dos fondos fiduciarios que seguirán en vigor hasta junio y septiembre de 2017.

3. Distribución de las intervenciones de emergencia

	Intervenciones de emergencia de nivel 2	Intervenciones de emergencia de nivel 3	Número total de intervenciones de emergencia
RBB	/	/	0
RBC	Libia, Ucrania	Iraq, República Árabe Siria, Yemen	5
RBD	República Centrafricana, Malí	Nigeria	3
RBJ	República Democrática del Congo	África meridional	2
RBN	Cuerno de África	Sudán del Sur	2
RBP	/	/	0
Total	6	6	12

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

AAP	(presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
CAD	costos de apoyo directo
CAI	costos de apoyo indirecto
COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
HRM	Dirección de Recursos Humanos
INC	Dirección de Innovación y Gestión del Cambio
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
LESS	Sistema de apoyo a la gestión logística
OEM	operación de emergencia
OIG	Oficina del Inspector General
OM	Departamento de Gestión de las Operaciones
ONG	organización no gubernamentales
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
OS	Departamento de Servicios para las Operaciones
PEP	plan estratégico para un país
PG	Departamento de Asociaciones, Gobernanza y Promoción
PGG	Dirección de Asociaciones con los Gobiernos
PGM	Dirección de Comunicación
PGP	Dirección de Asociaciones con el Sector Privado
RBB	Despacho Regional de Bangkok
RBC	Despacho Regional de El Cairo
RBD	Despacho Regional de Dakar
RBJ	Despacho Regional de Johannesburgo
RBN	Despacho Regional de Nairobi
RBP	Despacho Regional de Ciudad de Panamá