



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

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual
Roma, 10-14 de junio de 2019

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 7 de mayo de 2019

WFP/EB.A/2019/6-E/1

Original: francés

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos

Para examen

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

Informe del Auditor Externo sobre los presupuestos de las carteras de proyectos en los países

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe del Auditor Externo sobre los presupuestos de las carteras de proyectos en los países" (WFP/EB.A/2019/6-E/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2019/6-E/1/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

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

Coordinador del documento:

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

Cour des comptes
FRANCE



AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

INFORME DE AUDITORÍA PRESUPUESTOS DE LAS CARTERAS DE PROYECTOS EN LOS PAÍSES

Ejercicio económico de 2018

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: PAM-2019-9



ÍNDICE

RESUMEN	4
I. OBJETIVOS, ALCANCE Y MÉTODO DE LA AUDITORÍA.....	5
II. LISTA DE RECOMENDACIONES	8
III. INTRODUCCIÓN	10
IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	12
1. Planificación presupuestaria.....	12
1.1 Etapas de planificación.....	12
1.2 Aprobación de los planes estratégicos.....	14
1.3 Coordinación con las Naciones Unidas	17
1.4 Alcance y función de los PEP	18
2. Ejecución presupuestaria	19
2.1 Nueva estructura de costos	19
2.2 Legibilidad de los costos.....	20
2.3 Complejidad presupuestaria	22
2.4 Trabajo administrativo	25
3. Presentación de información presupuestaria.....	28
3.1 Portales de información.....	28
3.2 Costos consolidados de los PEP.....	31
3.3 Presupuestos de los asociados cooperantes	34
3.4 Impacto de la reforma en los donantes.....	36
V. CONCLUSIONES.....	38
VI. AGRADECIMIENTOS.....	38
 ANEXO: Estimaciones del impacto de los PEP en la carga de trabajo de las dependencias encargadas de las finanzas y el presupuesto	 37

RESUMEN

Los presupuestos de las carteras de proyectos en los países, al establecer una línea de mira entre las actividades y los resultados, contribuyen a mejorar la rendición de cuentas del PMA y a aumentar la coherencia de sus actividades dentro del sistema de las Naciones Unidas. **Sin embargo, la coordinación con otros organismos del sistema todavía se puede mejorar**, sobre todo porque casi la mitad de los planes estratégicos para los países no están sincronizados con los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La dirección del PMA se enfrenta a los imperativos contradictorios que imponen los miembros de la Junta al aprobar los planes estratégicos para los países y los correspondientes presupuestos de las carteras de proyectos en los países. Los miembros están divididos entre el deseo de obtener una visión general que facilite la toma de decisiones y la necesidad de información más detallada. Varios portales les proporcionan un flujo de información continua, pero los datos financieros varían de un portal a otro. **En el presente informe se formulan recomendaciones para mejorar la información que se ofrece a los miembros.**

Los planes estratégicos para los países se basan en las necesidades estimadas de cada país. Aunque con este enfoque supuestamente se tiene en cuenta la capacidad real de las oficinas en los países para atender las necesidades detectadas, hay reservas con respecto a la solidez de estas estimaciones y el modo en que deberían interpretarse. El Auditor Externo considera que **el PMA debería aclarar el enfoque con que define las necesidades, tanto internamente como de cara a los donantes.**

Los planes estratégicos para los países y los correspondientes presupuestos de las carteras de proyectos en los países han introducido no solo una línea de mira que vincula las actividades a los objetivos, sino también una nueva estructura de costos que promueve la transparencia en la utilización de los recursos. La puesta en marcha de los presupuestos de las carteras de proyectos en los países se ha llevado a cabo bajo el control de los equipos del PMA, pero ha sido necesario introducir simplificaciones. Las pruebas realizadas por el Auditor Externo sobre una **muestra de gastos por valor de 56 millones de dólares EE.UU.** no revelaron errores de contabilidad significativos. Ciertas características de los pagos a los asociados cooperantes podrían mejorarse y explicarse mejor. La flexibilidad concedida a las oficinas en los países en relación con la clasificación de las medidas que adoptan en el marco de las categorías de actividades institucionales **afecta a la legibilidad de los datos globales.** Asimismo, la nueva definición del contenido de los costos de apoyo directo impide comparar su nivel con el alcanzaban antes de la reforma. Sin embargo, no existe una solución perfecta, ya que el PMA tiene que decidir entre la búsqueda de la precisión y la necesidad de síntesis. La pertinencia de esta reforma, que el PMA prevé tendrá un **costo total de 59,4 millones de dólares**, no se ve afectada por estas constataciones.

Las oficinas del PMA sobre el terreno objeto de auditoría estuvieron de acuerdo en que la reforma **había aumentado su carga de trabajo.** En este informe se proponen métodos para estimar esta carga adicional de forma objetiva. El PMA deberá determinar en qué medida ello depende de la fase transición o de un aumento a largo plazo de la carga administrativa, con el fin de comprender los efectos en la organización del trabajo y en el personal.

Los planes de ejecución de los presupuestos de las carteras de proyectos en los países, consolidados a nivel institucional, permiten ahora al PMA informar sobre la estructura de sus costos totales sin necesidad de una reelaboración compleja. El PMA puede **dar cuenta con precisión de cada uno de los componentes de los costos de la ayuda alimentaria**, incluido lo que finalmente se convierte en alimentos. En este informe se propone que el PMA lleve a cabo un seguimiento periódico de algunos de estos indicadores.

Sin embargo, es demasiado pronto para saber si los presupuestos de las carteras de proyectos en los países contribuirán, como se esperaba, a reducir las condiciones impuestas por los donantes al uso de sus contribuciones o a aumentar la proporción de contribuciones plurianuales.

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y MÉTODO DE LA AUDITORÍA

1. De conformidad con nuestras cartas de notificación, de fechas 12 de julio y 18 de diciembre de 2018, un equipo de seis auditores externos realizó una misión de auditoría en la Sede del PMA en Roma en dos fases: del 17 al 21 de septiembre de 2018 y del 28 de enero al 8 de febrero de 2019. Además, todas las misiones programadas en las oficinas sobre el terreno¹ durante el ejercicio económico 2018-2019 contribuyeron a la preparación del presente informe, cuya finalidad era examinar los presupuestos de las carteras de proyectos en los países (presupuestos CPP) del PMA.
2. La labor de auditoría externa del PMA se encomendó al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia (*Cour des comptes*) para el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022, por decisión de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de noviembre de 2015, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA.
3. El mandato del Auditor Externo se expone en detalle en el Artículo 14 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. Dicha solicitud de candidaturas y la oferta de servicios del Tribunal de Cuentas, en particular su oferta técnica detallada, aprobada por la Junta Ejecutiva, constituyen las atribuciones del mandato.
4. El Auditor Externo es responsable de comprobar las cuentas del PMA (Artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular observaciones, si así lo desea, acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, del sistema de contabilidad, de los controles financieros internos y, en general, de la administración y gestión del PMA (Artículo 14.4 del Reglamento Financiero).
5. En aplicación del Artículo 3.1 del Reglamento Financiero, el Director Ejecutivo es responsable de la gestión financiera de las actividades del PMA y rinde cuentas a la Junta al respecto.
6. Se preparó una carta de encargo junto con la entonces Directora Ejecutiva para garantizar que, de conformidad con las normas internacionales de auditoría, las obligaciones respectivas de la dirección y del Auditor Externo se comprendieran claramente. Además, antes de cada auditoría, el Auditor Externo comunica a la Secretaría el alcance de las actividades de auditoría que se dispone a realizar.
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 de 2018, celebrado en noviembre, en el que se describen las actividades de auditoría previstas para el período comprendido entre julio de 2018 y junio de 2019. De conformidad con sus atribuciones, cada año el Auditor Externo debe elaborar un informe de auditoría sobre los estados financieros del PMA (que se presenta a la Junta para aprobación), acompañado de un dictamen sobre las cuentas, dos informes sobre las realizaciones y la regularidad de la gestión del PMA, también denominados “informes de auditoría de los resultados” (que se presentan a la Junta para examen) y cartas de recomendaciones que se preparan después de las visitas a las oficinas sobre el terreno (despachos regionales y oficinas en los países). El Auditor Externo también valida el proyecto de informe anual sobre el estado de aplicación de sus recomendaciones anteriores, que la Secretaría presenta a la Junta para examen.
8. La auditoría de los presupuestos CPP se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre las auditorías de

¹ Los despachos regionales de Nairobi y Ciudad de Panamá, y las oficinas del PMA en Bangladesh, Guatemala, Haití, Jordania, Uganda y la República Unida de Tanzania.

resultados y las auditorías de cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA y las atribuciones adicionales que figuran en el anexo de ese Reglamento. Estas normas exigen que el Auditor Externo cumpla las normas deontológicas pertinentes, aplique su juicio profesional y demuestre pensamiento crítico durante la auditoría.

9. La auditoría tenía como objetivos principales determinar:

- si los presupuestos CPP permiten obtener una garantía razonable de que se respetan las condiciones impuestas por los donantes y las autorizaciones de la Junta;
- si las categorías de costos introducidas por el Marco de financiación revisado (transferencia, ejecución, costos de apoyo directo ajustados, costos de apoyo indirecto) están diferenciadas con suficiente claridad como para evitar las duplicaciones y asegurar la legibilidad de los gastos efectuados;
- si los presupuestos asignados a los asociados cooperantes se atienen a la nueva estructura presupuestaria, y
- cómo influye la aplicación del Marco de financiación revisado en la gestión presupuestaria y en el volumen de trabajo de las oficinas de los países.

10. Cada una de las observaciones y recomendaciones se trató con el personal pertinente, en particular, con el personal de la Dirección de Presupuesto y Programación (RMB) relacionado con la hoja de ruta integrada. La reunión de cierre de la auditoría se celebró el 8 de febrero de 2019 en presencia del Director de la RMB. La Secretaría confirmó la validez de los hechos expuestos. En este informe se tienen plenamente en cuenta sus observaciones y respuestas, facilitadas por escrito el 22 de marzo de 2019.

11. En las auditorías que se llevan a cabo de conformidad con las normas internacionales, los resultados y el cumplimiento se examinan basándose en criterios adecuados y se analizan luego las causas de cualquier variación respecto de esos criterios. La finalidad es responder a las principales preguntas de auditoría y recomendar mejoras. La primera fase de la auditoría consiste en describir las líneas generales del asunto tratado, esto es, la información o actividad que debe medirse. Dicho asunto puede adoptar diversas formas y tener distintas características, dependiendo del objetivo de la auditoría. Para ser adecuado, el asunto en cuestión debe poder definirse de tal modo que sea posible medirlo con coherencia en función de los criterios establecidos y ser objeto de procedimientos que permitan reunir elementos probatorios suficientes y adecuados para fundamentar la conclusión de la auditoría².

12. El asunto de la auditoría era el examen de la eficacia y la eficiencia de la gestión de los presupuestos CPP, en particular teniendo en cuenta el objetivo de transparencia perseguido por el PMA en virtud del Marco de financiación revisado. Los presupuestos CPP se examinaron en las diversas etapas del ciclo presupuestario, a saber, la planificación, la ejecución y la presentación de informes.

13. A fin de llevar a cabo su examen, el Auditor Externo elaboró una clasificación lógica de los objetivos básicos que el PMA procura alcanzar con los presupuestos CPP, a saber, objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos. Para la consecución de cada tipo de objetivo, los programas se centran en productos de diferente índole: los objetivos inmediatos se traducen en logros fácticos; los objetivos operacionales implican la obtención de resultados, lo cual requiere una evaluación más cualitativa, y los objetivos estratégicos se ponen de manifiesto en los efectos previstos a largo plazo, cuyo análisis tiene más relación con la evaluación. Los logros, los resultados y los efectos previstos definidos en el marco lógico son los criterios básicos que se usan en la evaluación de las realizaciones de la intervención. El grado de complejidad que comporta la evaluación del logro de los objetivos

² ISSAI 100, párrafos 22 y 26.

varía según su orden de importancia y, en algunos casos, sobre todo por lo que respecta a sus efectos últimos, supera a menudo los límites de una auditoría de resultados. El enfoque de presupuestación por carteras de proyectos en los países basado en el marco lógico de objetivos puede resumirse como se indica a continuación.

Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> • Definir las necesidades de cada país en el que el PMA realiza operaciones. • Determinar los objetivos estratégicos que deben alcanzarse en estos países. • Crear una línea de mira que vincule los gastos con las actividades, los productos y los efectos, los resultados y los objetivos estratégicos del PMA. • Establecer un presupuesto plurianual para cada una de las oficinas del PMA en los países, en función de las necesidades y con el fin de lograr estos objetivos. • Clasificar las prioridades en función de las previsiones de contribuciones a fin de elaborar planes de ejecución anuales. • Poner en práctica la nueva estructura de costos en todos los países antes de que finalice 2019. • Capacitar al personal sobre el terreno en la nueva estructura presupuestaria y contable. • Adaptar las herramientas de tecnología de la información de las oficinas en los países a la nueva estructura presupuestaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer a los donantes una visión más transparente de cómo se utilizan sus donaciones. • Orientar las donaciones hacia efectos estratégicos predefinidos. • Conceder a las oficinas en los países más flexibilidad y previsibilidad en la utilización de estas donaciones. • Aumentar la comprensión de las múltiples facetas del mandato del PMA, que abarca desde la asistencia humanitaria al desarrollo. • Transferir un mayor poder de decisión a las oficinas en los países para que lideren las actividades que consideran prioritarias. • Unificar el marco presupuestario de los presupuestos de las distintas oficinas en los países. • Mejorar la legibilidad de la contabilidad de las oficinas en los países para el personal sobre el terreno y los donantes. • Adaptar la estructura presupuestaria a la realidad sobre el terreno de cada país donde el PMA realiza operaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una relación de confianza a largo plazo entre las oficinas en los países y los donantes. • Mejorar la rendición de cuentas a los donantes. • Ampliar el margen de maniobra del PMA en relación con los donantes. • Acelerar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del PMA. • Alentar la financiación de actividades que abordan las causas profundas del hambre. • Permitir al PMA dar a conocer mejor al público su labor. • Garantizar un mejor control estratégico de los gastos por la Junta. • Proteger los recursos e incrementar su eficacia. • Permitir una evaluación presupuestaria de la actuación del PMA.
Realizaciones	Resultados	Efectos previstos

II. LISTA DE RECOMENDACIONES

14. Las recomendaciones se clasifican por orden de prioridad:

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

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Información facilitada a la Junta	2	1. El Auditor Externo recomienda que la Secretaría: a) elabore un documento de síntesis destinado a la Junta en el que se ofrezca una visión general de la hoja de ruta integrada, y b) se dirija a los Estados Miembros para definir mejor la forma de responder a sus necesidades, distinguiendo entre la información estratégica necesaria para la gobernanza y la información detallada sobre los PEP y los presupuestos correspondientes, que deberían estar disponibles en los distintos sitios y portales del PMA.
Definición de las necesidades	1	2. El Auditor Externo recomienda que en cada PEP se explique resumidamente el método utilizado para definir las necesidades, señalando en particular los elementos que se hayan tomado en cuenta para estimar de forma realista las capacidades del PMA para atenderlas.
Coordinación con las Naciones Unidas	2	3. El Auditor Externo recomienda alinear los ciclos de los PEP que estén más próximos a terminar (que hayan superado el tercer año de ejecución) con los próximos Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).
Planes estratégicos plurinacionales	3	4. El Auditor Externo recomienda estudiar la aplicación de los planes estratégicos plurinacionales.
PEP y solicitudes de contribuciones	2	5. El Auditor Externo recomienda que: a) las oficinas en los países se basen más en el contenido de los PEP y los presupuestos conexos cuando solicitan contribuciones, y b) la Secretaría continúe solicitando a los donantes que aporten financiación más flexible y más previsible con miras a maximizar la eficiencia operacional a largo plazo de los planes.
Ejecución de los presupuestos	2	6. El Auditor Externo recomienda analizar las razones del aumento de las principales operaciones presupuestarias y contables con el fin de evaluar el impacto a largo plazo de la carga de trabajo de los presupuestos CPP sobre la gestión y el personal.
Portales de información	2	7. El Auditor Externo recomienda mejorar la utilidad del “portal de información sobre los PEP” para sus usuarios mediante la introducción de los elementos siguientes para cada país: i) el presupuesto del plan de ejecución; ii) los gastos efectuados con una periodicidad inferior a la anual; iii) el monto del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas; iv) los porcentajes de los costos de apoyo indirecto (a priori, 6,5 %) y de los costos de apoyo directo; v) las necesidades semestrales en relación con el plan basado en las necesidades y el plan de ejecución, seguidas de los recursos correspondientes efectivamente recaudados.
Portales de información	2	8. El Auditor Externo recomienda racionalizar la coexistencia de los distintos portales de información sobre los PEP, indicando sistemáticamente la fuente, las normas y fechas de actualización y

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
		la naturaleza de los costos presentados (actividades, transferencias, ejecución, apoyo directo y apoyo indirecto).
Estructura de los costos consolidados	1	9. El Auditor Externo recomienda que en el Plan de Gestión anual se presenten los presupuestos CPP, consolidados a nivel del PMA, según las cuatro macrocategorías de costos (transferencia, ejecución, apoyo directo y apoyo indirecto), y se informe sobre su evolución de un año a otro.
Costos de apoyo	2	10. El Auditor Externo recomienda que el PMA, aprovechando las posibilidades introducidas por la nueva estructura de costos, informe anualmente sobre la evolución de los indicadores siguientes: tasa de apoyo global, tasa consolidada de apoyo y de ejecución y tasa global de servicios.
Presupuestos de los asociados cooperantes	3	11. El Auditor Externo recomienda efectuar un seguimiento del importe total de la comisión de gestión abonada anualmente a los asociados cooperantes y de las diversas tasas aplicadas en los acuerdos de asociación sobre el terreno.

III. INTRODUCCIÓN

15. En su segundo período de sesiones ordinario de 2016, celebrado en noviembre, la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA) aprobó la hoja de ruta integrada, un conjunto coherente de reformas que comprende el Plan Estratégico para 2017-2021, la política en materia de planes estratégicos para los países (PEP), el examen del Marco de financiación, que introduce la nueva estructura de los presupuestos de las carteras de proyectos en los países (presupuestos CPP) y el Marco de resultados institucionales, que incluye los indicadores clave de las realizaciones del Programa. El Plan Estratégico para 2017-2021 y el Marco de resultados institucionales entraron en vigor en 2017. La aplicación de los PEP y los presupuestos CPP concebidos a partir del Marco de financiación revisado comenzó en 2017 y está previsto que finalice en 2019.

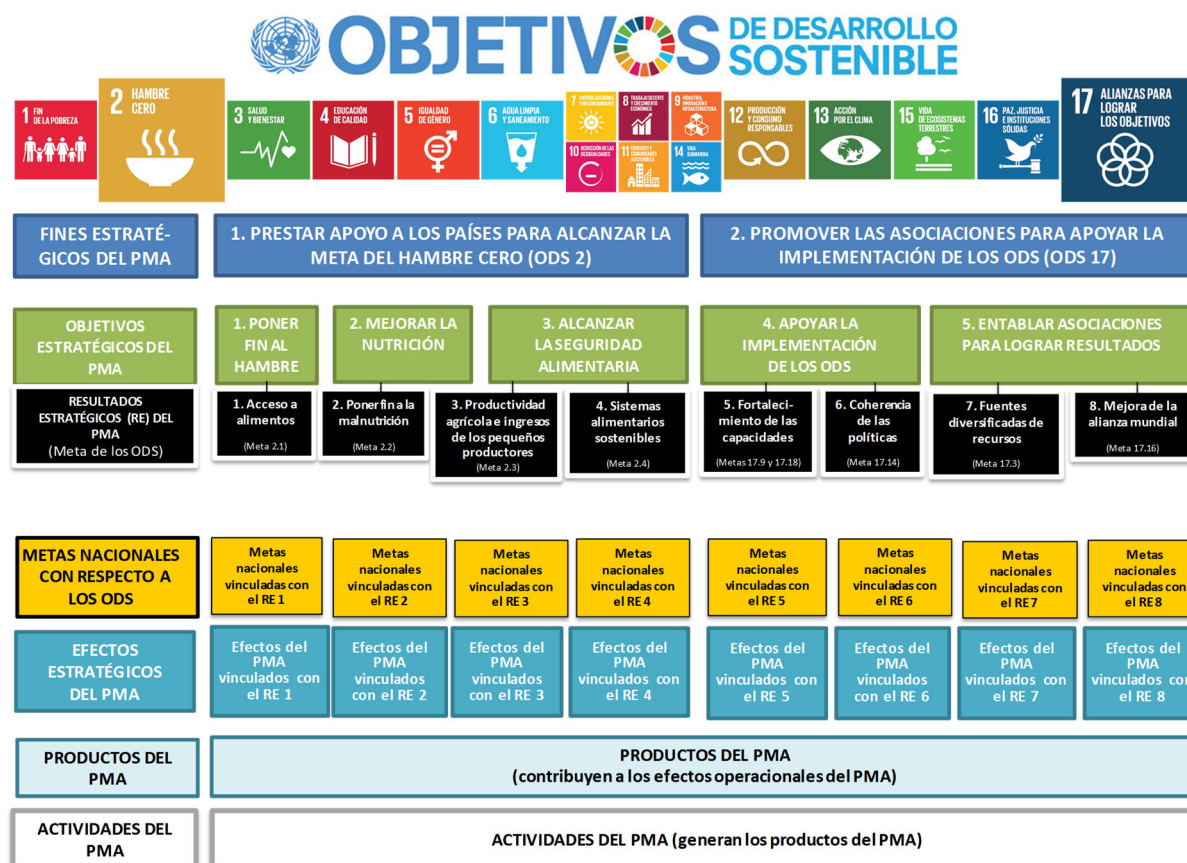
16. El objetivo de los PEP es permitir a las oficinas en los países estar en mejores condiciones de aplicar la estrategia del PMA y responder a las necesidades específicas de los países donde el Programa trabaja. A tal fin, esos planes establecen una cartera de actividades a escala nacional, por un máximo de cinco años. Al adoptar un enfoque basado en los resultados, y no en los proyectos, tienen como objetivo potenciar al máximo el impacto de los programas del PMA para los beneficiarios.

17. El Plan Estratégico del PMA y los PEP sirven de vínculo entre los objetivos estatutarios del PMA³ y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴ de las Naciones Unidas. Así pues, las actividades del PMA se presentan como contribución explícita al ODS 2, “Hambre cero”, y el ODS 17, “Alianzas para lograr los Objetivos”. Las actividades destinadas a alcanzar estos objetivos estratégicos deben llevarse a cabo a nivel de los países, respetando el contexto nacional, las prioridades y las estrategias específicas que apoyarán el trabajo del gobierno local y los asociados del PMA.

³ Artículo II del Estatuto del PMA: “a) utilizar la ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social; b) satisfacer las necesidades alimentarias de los refugiados, así como las que surjan en otros casos de urgencia y situaciones prolongadas de socorro; c) promover la seguridad alimentaria mundial de conformidad con las recomendaciones formuladas al respecto por las Naciones Unidas y la [Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura] FAO.”

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

Figura 1: Marco de resultados del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021



Fuente: Plan Estratégico del PMA para 2017-2021 (pág. 17).

18. Cada PEP contiene un presupuesto CPP concebido para alcanzar dos objetivos principales: establecer un vínculo claro entre recursos, actividades y resultados, y reunir en una estructura única todos los recursos desplegados en el país y todas las actividades realizadas en él. Estos dos objetivos deberían facilitar la tarea de informar a los donantes sobre el uso de sus contribuciones.

19. La implementación de la hoja de ruta integrada se lleva a cabo en un contexto en el que, a pesar del incremento de la financiación, la brecha entre los recursos disponibles de las organizaciones humanitarias y las necesidades previstas ha ido creciendo en los últimos 20 años. A pesar de que la asistencia humanitaria internacional alcanzó en 2017 los 27.300 millones de dólares, lo que representa un aumento del 3 % por segundo año consecutivo, en el procedimiento de llamamientos unificados de las Naciones Unidas⁵ aún se registraba un déficit del 41 %.

20. Dado que el PMA está financiado enteramente con contribuciones voluntarias, la cuestión de los recursos es particularmente delicada. Al adoptar un sistema de planificación, ejecución y presentación de informes presupuestarios que vincula sus recursos con los resultados alcanzados, la finalidad del Programa es demostrar que, en el marco de su labor, hace un uso óptimo de los recursos y, al mismo tiempo, informa de manera transparente sobre los esfuerzos que lleva a cabo para lograr el objetivo del Hambre Cero. Según el PMA, esta mayor transparencia debería, en última instancia, ayudarlo a obtener financiación plurianual más flexible para llevar a cabo su cometido.

⁵ Plan de Gestión del PMA para 2019-2021, párrafos 18 y 19.

IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

1. Planificación presupuestaria

21. El marco presupuestario de la ayuda alimentaria que los PEP y los presupuestos CPP reemplazan se diseñó y elaboró para respaldar la prestación de ayuda alimentaria a través de un modelo basado en proyectos. Para presupuestar sus ingresos y gastos, el PMA se basaba en los proyectos que debían llevarse a cabo, y cada proyecto debía encajar en una de las cuatro categorías de programas⁶ definidas en el Artículo II.2 del Estatuto. Este enfoque ofrecía una visión fragmentada de las operaciones en un país y no permitía establecer una conexión con la política general ni con los objetivos perseguidos.

22. El nuevo sistema basa las necesidades operacionales del PMA en los resultados que deben obtenerse. Una vez que el PEP se ha establecido, el presupuesto resultante debe reflejar los resultados que han de lograrse, expresados en forma de efectos estratégicos, productos y actividades.

1.1 Etapas de planificación

23. La planificación de los presupuestos CPP se lleva a cabo en dos etapas: la **determinación de las necesidades operacionales** y, luego, la **planificación basada en los recursos**. La determinación de las necesidades, o presupuestación orientada a la eficacia operacional⁷, consiste en determinar los recursos necesarios para las operaciones a partir de las necesidades. Con la planificación basada en los recursos se procura clasificar las prioridades en función de las contribuciones previstas.

1.1.1 Planes estratégicos para los países

24. Los PEP, que declinan en cada país el marco de resultados del Plan Estratégico del PMA en cada país (véase la figura 1), son una nueva forma de planificar las actividades del PMA a nivel de los países por un máximo de cinco años. Se basan en exámenes realizados por los gobiernos con el apoyo del PMA⁸ y otras evaluaciones.

25. Los PEP o, en función de los avances realizados por los países, los PEP provisionales, los PEP provisionales de transición y las operaciones de emergencia limitadas (OEM limitadas) se centran en:

- definir las necesidades del país y la posición, función y aportación concreta del PMA;

⁶ Artículo II.2 del Estatuto: Categorías de programas (versión vigente antes de marzo de 2019):

“Para conseguir los objetivos del PMA, la Junta establece las siguientes categorías de programas:

- (a) categoría de programas de desarrollo, para apoyar el desarrollo económico y social mediante programas y proyectos de ayuda alimentaria. Esta categoría de programas incluye también proyectos de rehabilitación y preparación para casos de catástrofe, y apoyo técnico destinado a ayudar a los países en desarrollo a establecer o mejorar sus propios programas de ayuda alimentaria;
- (b) categoría de programas de socorro de urgencia, para satisfacer las necesidades de urgencia mediante ayuda alimentaria;
- (c) categoría de programas de situaciones prolongadas de socorro, para satisfacer las necesidades en situaciones prolongadas de socorro mediante ayuda alimentaria, y
- (d) categoría de programas de operaciones especiales, en relación con las intervenciones destinadas a:
 - (i) reconstruir y mejorar la infraestructura de transporte y logística con el fin de permitir la distribución puntual y eficiente de ayuda alimentaria para satisfacer en especial las necesidades en situaciones de urgencia y en situaciones prolongadas de socorro, y
 - (ii) mejorar la coordinación en el seno del sistema de las Naciones Unidas y con otros asociados mediante la prestación de los servicios comunes que se determinen.”

⁷ Examen del Marco de financiación (WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1).

⁸ Examen estratégico nacional de la iniciativa Hambre Cero. Política en materia de planes estratégicos para los países (WFP/EB.2/2016/4-C/Rev.1*), pág. 10.

- precisar los efectos estratégicos, los productos y las actividades del PMA, acordados en los planes de asistencia humanitaria o definidos en consulta con los gobiernos y los asociados en el marco de los planes de desarrollo nacionales, y
- determinar tanto los recursos como el apoyo técnico y las orientaciones que el PMA pondrá en práctica⁹.

26. Las oficinas en los países formulan sus propios efectos estratégicos, productos y actividades de acuerdo con las categorías normalizadas que se establecen en el Marco de resultados institucionales del PMA para 2017-2021. Este sistema debería conceder flexibilidad para adaptar y agregar los resultados que se combinan a nivel del PMA en una línea de mira con la que cada actividad se vincula a los resultados y objetivos estratégicos del PMA. Los efectos estratégicos, los productos y las actividades previstos en los PEP también deberían alinearse con los de los asociados del PMA.

1.1.2 Presupuestos CPP

27. Cada PEP contiene un **presupuesto CPP** desglosado por efecto estratégico y actividad. El presupuesto CPP se elabora después del establecimiento de la línea de mira y del plan basado en las necesidades del país, lo que permite a la oficina en el país determinar quiénes serán los beneficiarios seleccionados, su número y las modalidades necesarias (transferencias de productos alimenticios, transferencias de base monetaria), así como el calendario de ejecución de las operaciones, las raciones previstas, etc.

28. Por consiguiente, el presupuesto que se presenta a la Junta Ejecutiva para aprobación es el presupuesto necesario para ejecutar el PEP a lo largo de toda su duración. El presupuesto CPP contiene tramos anuales indicativos correspondientes a cada año civil, pero en el momento de la aprobación de cada PEP, la Junta Ejecutiva del PMA aprueba el presupuesto CPP basándose en el presupuesto total de los efectos estratégicos para toda la duración del PEP. Las decisiones se adoptan a nivel de los efectos estratégicos y no a nivel de los proyectos, como ocurría en el anterior proceso de presupuestación del PMA.

29. Al 22 de febrero de 2019, de un total de 82 oficinas en los países, 39 llevaban a cabo sus actividades con arreglo a PEP aprobados, 25 con arreglo a PEP provisionales de transición y 18 con arreglo a PEP provisionales¹⁰.

1.1.3 Planes de ejecución

30. Una vez aprobados el PEP y el correspondiente presupuesto plurianual, la oficina en el país formula una estrategia de movilización de recursos y evalúa los fondos que prevé recibir de los donantes. Puesto que las necesidades operacionales suelen superar el nivel de las contribuciones efectivas, las oficinas elaboran **planes de ejecución** basados en los recursos.

31. Este enfoque las induce a priorizar las actividades y ajustar el número de beneficiarios, el tamaño de las raciones y la duración de la asistencia. Por lo tanto, los presupuestos de los planes de ejecución constituyen un segundo nivel de planificación operacional en las oficinas en los países que permite establecer una distinción clara entre las necesidades y los planes basados en los recursos efectivos.

32. El plan de ejecución es una herramienta interna del PMA y debe ser aprobado por la Junta Ejecutiva. Se lleva a cabo dentro de los límites presupuestarios aprobados por la Junta.

⁹ Examen estratégico nacional de la iniciativa Hambre Cero. Política en materia de planes estratégicos para los países (WFP/EB.2/2016/4-C/Rev.1*), pág. 10.

¹⁰ Las oficinas en el Yemen y Somalia constituyen casos especiales: sus PEP provisionales han sido aprobados por la Junta Ejecutiva, pero seguirán llevando a cabo sus actividades con arreglo a la antigua estructura presupuestaria hasta el 31 de marzo de 2019; a partir del 1 de abril de 2019 operarán solamente con arreglo a la estructura presupuestaria de la hoja de ruta integrada.

La evaluación de las necesidades sigue siendo el punto de partida de todo el ciclo de planificación presupuestaria y el límite máximo de las intervenciones del PMA, a menos que el PEP sea objeto de revisión.

1.2 Aprobación de los planes estratégicos

1.2.1 Información facilitada a la Junta

33. Mediante la planificación basada en el enfoque de presupuestación orientada a la eficacia operacional se procura ofrecer una definición más clara de los vínculos entre los recursos necesarios y los resultados (las metas nacionales se relacionan con los Fines Estratégicos, los efectos estratégicos y las actividades) en un determinado país, así como una mayor transparencia a las partes interesadas. Esto debería proporcionar a los donantes una idea más precisa de los resultados que se obtendrán por medio de sus contribuciones.

34. En general, los representantes de los Estados donantes entrevistados en la Sede y en los países visitados¹¹ tienen una percepción positiva de la reforma emprendida por el PMA y de los esfuerzos que este ha realizado para responder a sus preguntas durante las consultas.

35. **El Auditor Externo reconoce la pertinencia y el valor añadido del marco lógico de referencia de los presupuestos CPP. Al establecer una línea de mira entre las actividades y los resultados, este marco es una herramienta que debería mejorar la rendición de cuentas del PMA y aumentar la coherencia de su labor con la de los otros organismos de las Naciones Unidas.**

36. Los documentos de planificación operacional que constituyen los PEP y los correspondientes presupuestos CPP se enfrentan a dificultades en cuanto al **nivel de detalle apropiado que debe presentarse a la Junta para aprobación.**

37. Los sentimientos expresados por algunos Estados testimonian una ambivalencia en las expectativas de los donantes en relación con los PEP. En realidad, los PEP se establecen con gran precisión, hasta el nivel de los compromisos de gastos, pero, por razones de simplicidad, la Junta ha pedido que se presenten con un menor nivel de detalle para tener una visión más global. Sin embargo, a petición de la Junta, las oficinas en los países o el Servicio de Presupuesto y Programación de Proyectos (RMBP) pueden facilitarle detalles (por ejemplo, el número de toneladas de arroz necesario para prestar asistencia a una población determinada). Ahora bien:

- Los seis miembros de la Junta entrevistados¹² consideraron que el nivel de **información facilitada a la Junta seguía siendo demasiado general**. Los PEP se aprueban en términos generales, a nivel de los efectos estratégicos y las esferas de actuación. El acceso a la información financiera más específica se considera complicado¹³. Por ejemplo, el PEP no incluye indicadores de las realizaciones, análisis de los riesgos y metas y valores de referencia. Un miembro **se mostró sorprendido por la aplicación concreta de los PEP ya que en el momento de su aprobación se carecía de detalles suficientes**, y citó el ejemplo de las transferencias de base monetaria. Había constatado sobre el terreno que una oficina

¹¹ Se entrevistó a seis donantes en la Sede y a siete donantes en siete países, por un total de 23 entrevistas (seis en la Sede y 17 sobre el terreno).

¹² Los miembros de la Junta entrevistados pidieron que no se mencionara su nombre, ya que solo deseaban ratificar las posiciones oficiales presentadas en los periodos de sesiones de la Junta Ejecutiva.

¹³ Dos miembros de la Junta señalaron que habían tenido dificultades para acceder a los datos presupuestarios y estratégicos del PMA, a pesar de la posibilidad de acceder a esa información por la Intranet del PMA. Las causas de estas dificultades son variadas: la lentitud de la respuesta del PMA a las preguntas relacionadas con la tecnología de la información, cuyas respuestas podrían ayudar a los miembros de la Junta a encontrar los datos que buscan en la Intranet del PMA. En términos más generales, la complejidad de la Intranet del PMA no facilita el acceso directo a esos datos. Por último, se expresó el deseo de recibir una notificación cada vez que se publicara un documento del PMA sobre esos datos presupuestarios y estratégicos, lo que no ocurre actualmente.

en el país distribuía cupones y que el PEP no lo había informado sobre la modalidad concreta que se aplicaría.

- Dos miembros de la Junta señalaron que **cuestiones transversales** en las que están particularmente interesados, como el medio ambiente o las cuestiones de género, no figuran en los PEP, a pesar de que el PMA ha dicho que está trabajando para integrar estos temas en esos planes.

38. Por otra parte, la contrapartida de la vinculación de las actividades en un país a los resultados generales previstos por el PMA es la complejidad del sistema. Los tres primeros niveles de cada PEP (los Fines Estratégicos del PMA u ODS, los Objetivos Estratégicos del PMA y los efectos estratégicos del PMA) tienen por objeto integrar cada PEP en el enfoque de conjunto del sistema de las Naciones Unidas, pero no son específicos de los países. Los gastos se leen en tres cuadros: efectos estratégicos; esferas de acción prioritarias (intervención ante crisis, fomento de la resiliencia y eliminación de las causas profundas) y actividades. La ganancia de información es real. La lectura general resulta más clara pero, por otro lado, no se simplifica.

39. Los cuatro textos principales que rigen toda la hoja de ruta integrada suman 149 páginas en total¹⁴ y fueron objeto de diversas modificaciones durante la fase de puesta en marcha. Se complementan con textos específicos, como el de los exámenes de la iniciativa Hambre Cero. La comprensión de todos estos documentos se vería probablemente facilitada por la elaboración y la actualización periódica de un documento de síntesis, de no más de ocho o 10 páginas.

Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda que la Secretaría: a) elabore un documento de síntesis destinado a la Junta en el que se ofrezca una visión general de la hoja de ruta integrada, y b) se dirija a los Estados Miembros para definir mejor la forma de responder a sus necesidades, distinguiendo entre la información estratégica necesaria para la gobernanza y la información detallada sobre los PEP y los presupuestos correspondientes, que deberían estar disponibles en los distintos sitios y portales del PMA.

1.2.2 Método de definición de las necesidades

40. Las necesidades operacionales estimadas por el PMA en cada PEP no corresponden a la financiación necesaria para prestar asistencia a todas las poblaciones en situación de crisis alimentaria en un país determinado, sino solo a la que se necesita para proporcionar asistencia a las poblaciones más vulnerables. El PEP se elabora de acuerdo con las necesidades estimadas para el país y las que el PMA podría atender: no se trata del total de las necesidades estimadas para el país en cuestión, sino de la capacidad operacional del PMA para atenderlas en el marco de su mandato. Se trata, por tanto, de un compromiso entre las necesidades teóricas máximas y la capacidad del PMA para prestar sus servicios, lo que obliga a centrar los esfuerzos en las poblaciones más vulnerables.

41. En consecuencia, aunque en 2017 había 821 millones de personas subalimentadas en todo el mundo, el PMA se centra en los 124 millones de personas que se estima están expuestas a la inseguridad alimentaria aguda y se propone, en última instancia, ayudar a 78,8 millones de personas¹⁵.

¹⁴ Plan Estratégico del PMA para 2017-2021: 48 páginas; Política en materia de planes estratégicos para los países: 27 páginas; Examen del Marco de financiación: 29 páginas, y Marco de resultados institucionales para 2017-2021: 45 páginas.

¹⁵ Plan de Gestión del PMA para 2019-2021, párrafo 52 y Figura III.1.

42. La atención del PMA a las necesidades que puede atender, y no a las necesidades universales, sobre la base de su mandato y con el acuerdo de los Gobiernos de los países beneficiarios, se propone en el Plan de Gestión del PMA y en los PEP. Sin embargo, el Auditor Externo constató que algunas partes interesadas (donantes y personal sobre el terreno) no siempre tenían una comprensión clara de este concepto.

43. Por lo tanto, puede haber confusión sobre cuál es el verdadero presupuesto. ¿Está compuesto por los recursos disponibles para realizar las operaciones del PMA en los países donde este trabaja (el plan de ejecución) o por los recursos necesarios para llevarlas a cabo (el plan basado en las necesidades)? La formulación por el PMA de sus necesidades operacionales tiene más que ver con la búsqueda de financiación que con la planificación presupuestaria.

44. A nivel de todo el PMA, la diferencia entre las necesidades así definidas y los ingresos efectivos puede ilustrarse con el cuadro siguiente:

Cuadro 1: Necesidades operacionales y planes de ejecución, 2016-2019
(en millones de dólares)

	2016	2017	2018	2019
Necesidades operacionales previstas	8 687	9 007	9 011	9 796
Plan de ejecución	4 744	5 385	5 878	6 479
Déficit de financiación previsto (porcentaje)	45	40	35	34

Fuente: Plan de Gestión del PMA.

45. Convendría **aclarar algunos conceptos** para evitar malentendidos entre los donantes y los Estados receptores: necesidades ideales, necesidades prioritarias de las poblaciones seleccionadas, necesidades adaptadas en función de las capacidades del PMA para atenderlas y necesidades priorizadas.

46. A pesar de que las necesidades que el PMA se considera capaz de satisfacer son meras estimaciones, la gran diferencia entre esas necesidades y los presupuestos basados en los recursos (un tercio de las necesidades detectadas en 2019) puede suscitar incredulidad entre ciertos donantes. Por ejemplo, algunos donantes con los que el equipo de auditoría se reunió sobre el terreno estaban sorprendidos por la diferencia entre las necesidades específicas y los logros alcanzados y, en consecuencia, se quejaron de los proyectos demasiado ambiciosos del PEP, que se consideraba poco realista ante las limitaciones sobre el terreno y las capacidades reales del PMA. Un donante señaló que ese tipo de comportamiento podía malinterpretarse como una falta de eficiencia por parte del PMA, que no incentivaba a aumentar las contribuciones o a disminuir el nivel de asignación de recursos destinados a fines específicos por miedo a una utilización inapropiada de las contribuciones.

47. Otro riesgo reside en el carácter fungible de las contribuciones. En el sistema actual, es posible transferir fondos en una oficina entre las actividades de un mismo efecto estratégico si esos fondos no se han asignado a fines específicos y si el presupuesto que figura en el PEP no se ha superado. Existe el riesgo de que una oficina aumente lo más posible sus presupuestos para lograr una mayor flexibilidad en la gestión de sus fondos, sin disponer de la capacidad para gestionar esos fondos si llegara a obtenerlos. A la larga, esta actitud podría dar lugar a una falta de transparencia de cara a los donantes. Sin embargo, este riesgo se ve limitado por el escaso porcentaje de contribuciones que no se asignan a fines específicos, así como por la publicación de informes del PMA destinados a los donantes sobre la utilización de los fondos que estos aportan.

48. Si bien se supone que el enfoque basado en las necesidades aplicado para aprobar los PEP tiene en cuenta la capacidad real de las oficinas en los países para atenderlas, en el

informe de auditoría interna sobre la hoja de ruta integrada, de abril de 2018, se formularon conclusiones con reservas¹⁶, que confirman las reticencias expresadas por algunos donantes. En algunos PEP no había estimaciones de la capacidad del PMA para llevar a cabo ciertas actividades. Además, los métodos de evaluación de las necesidades no eran homogéneos. En algunas oficinas en los países, las previsiones se ajustaban en función de los niveles de financiación anteriores, mientras que otras oficinas expresaban las necesidades con vistas a solicitar contribuciones.

Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda que en cada PEP se resuma el método utilizado para definir las necesidades, señalando en particular los elementos que se hayan tomado en cuenta para estimar de forma realista las capacidades del PMA para atenderlas.

1.3 Coordinación con las Naciones Unidas

49. Los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) son los marcos de resultados estratégicos a medio plazo que deben orientar la visión y las medidas colectivas del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países para responder a las prioridades nacionales de desarrollo.

50. La duración de casi la mitad de los ciclos de los PEP (el 48,9 %¹⁷) no coincide con la de los MANUD. El deseo de no retrasar la aplicación del nuevo sistema por varios años explica la discrepancia. Sin embargo, esta sincronización debería ser un factor importante para garantizar una cooperación óptima entre los organismos de las Naciones Unidas, ya sea para aclarar el reparto de competencias o para intensificar la cooperación entre ellos a largo plazo.

51. Los ciclos de los PEP se alinearon con los de los MANUD solo cuando fue posible hacerlo de manera sencilla, es decir, cuando las fechas de puesta en marcha de los dos documentos marco coincidían. La prioridad para el PMA era colaborar con los gobiernos a fin de realizar los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero, para permitir que la estrategia nacional se alineara con el ODS 2. La cuestión de la alineación se planteó en la evaluación estratégica de los PEP piloto realizada por la Oficina de Evaluación (OEV) y se abordó en la respuesta de la dirección a las recomendaciones formuladas en el informe¹⁸.

52. La desventaja de la alineación con el siguiente MANUD sería la interrupción de algunos de los PEP que se están aplicando y la reanudación de la considerable labor necesaria para elaborar el PEP más rápidamente de lo previsto. Por otro lado, la alineación evita mantener durante años un desfase difícil de gestionar y aún más de explicar.

53. Un enfoque pragmático consistiría en limitar la alineación a los PEP que lleven ya tres años y medio o cuatro años en curso en el momento de inicio del MANUD.

¹⁶ Internal Audit on the Integrated Road Map Pilot Phase in WFP, Internal Audit Report – AR/18/05. Observación 7, pág. 21.

¹⁷ Cifras facilitadas por el PMA al 31 de enero de 2019.

¹⁸ WFP/EB.2/2018/7-A/Add.1; pág. 6: “Se procederá a un examen exhaustivo de la gestión vinculado al examen de mitad de período del Plan Estratégico del PMA y basado en todas las iniciativas existentes, incluidas las emprendidas por los despachos regionales, con sujeción a los efectos finales de la labor en curso de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y en especial del sistema del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y del sistema revitalizado de coordinadores residentes, así como a sus consecuencias para los equipos de las Naciones Unidas en los países. En el examen se analizará la armonización con las prioridades nacionales y el establecimiento de asociaciones estratégicas, los progresos hacia una mayor flexibilidad y previsibilidad de la financiación y la armonización de los PEP con los MANUD.”

Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda alinear los ciclos de los PEP que estén más próximos a terminar (que hayan superado el tercer año de ejecución) con los próximos MANUD.

1.4 Alcance y función de los PEP

1.4.1 La hipótesis de los planes estratégicos plurinacionales

54. La existencia de planes estratégicos de ámbito nacional asegura que se determine claramente la oficina responsable de la ejecución.

55. Actualmente, los temas importantes que afectan a varios países se tratan sin necesidad de un documento común (por ejemplo, en el caso de los refugiados sirios). Sin embargo, cabe preguntarse si planes que abarquen varios países que enfrentan dificultades similares no contribuirían a atraer las contribuciones de los posibles donantes más que muchos temas de menor escala.

56. La mayor importancia del problema, al abarcar una zona más amplia, podría suscitar un mayor interés de los donantes. Hay oficinas que ya trabajan en varios países¹⁹. El PMA ha informado al Auditor Externos que el primer plan estratégico plurinacional se presentará a la Junta para aprobación en su período de sesiones anual de 2019.

57. Si bien la eficacia de estos planes estratégicos plurinacionales aún tiene que demostrarse, convendría estudiar la experiencia con algunos casos concretos.

58. A fin de mantener la responsabilidad de los organismos de ejecución, el PMA podría estudiar la posibilidad de encomendar al despacho regional la coordinación de la elaboración del proyecto junto con los directores de las oficinas en los países interesadas, en tanto que deja a cada uno de ellos a cargo de la ejecución en su país.

Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda estudiar la aplicación de los planes estratégicos plurinacionales.

1.4.2 PEP y solicitudes de contribuciones

59. En las entrevistas realizadas sobre el terreno con el personal a cargo de las relaciones con los donantes y el sector privado se observó que, al parecer, en algunos países, las dependencias encargadas de las asociaciones no utilizan a diario el PEP ni el presupuesto conexo con los representantes de los donantes para solicitar donaciones. Las oficinas prefieren hacer solicitudes de contribuciones personalizadas en función del perfil de cada donante, haciendo hincapié en una parte de una actividad o en varios componentes de actividades diferentes.

60. Cuatro razones pueden explicar por qué los PEP y los presupuestos CPP correspondientes no se envían directamente a los donantes:

- en principio, la Sede no ha dado ninguna instrucción al respecto;
- los donantes puede que no tengan ni la voluntad ni el tiempo para leer los PEP en detalle o estudiar las cuestiones presupuestarias conexas;

¹⁹ En concreto, es el caso de América Central.

- las solicitudes de contribuciones deben priorizarse en función de las necesidades inmediatas de las operaciones en curso, y
- cuando se presenta un PEP, existe el riesgo de que los donantes financien solo ciertas actividades (ayuda a los refugiados y, en general, actividades relacionadas con la actualidad más visible), mientras que, en el sistema actual, la dependencia encargada de las relaciones con los donantes puede elegir las actividades que presenta a los donantes y, por tanto, en cierta medida, promover actividades que de otro modo podrían pasarse por alto.

61. Aunque las razones por las cuales el PEP y el presupuesto conexo no se utilizan directamente para hacer los llamamientos a los donantes resultan comprensibles, este enfoque no garantiza la transparencia prometida por la reforma.

62. Para resolver este problema de transparencia, el Auditor Externo aconseja al PMA que aliente al personal de las oficinas en los países a dar más importancia a los PEP en general en sus solicitudes de contribuciones. Esto permitiría a los donantes entender mejor la coherencia de la labor del PMA y el impacto global de las contribuciones que aportan. Esta medida probablemente no les impedirá asignar fondos para fines específicos, pero podría alentarlos a aportar contribuciones a un mayor número de actividades, al señalar a su atención actividades a las que no pensaban contribuir en un primer momento.

Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que: a) las oficinas en los países se basen más en el contenido de los PEP y los presupuestos conexos cuando solicitan contribuciones, y b) la Secretaría continúe solicitando a los donantes que aporten financiación más flexible y más previsible con miras a maximizar la eficiencia operacional a largo plazo de los planes.

2. Ejecución presupuestaria

63. Los PEP y los presupuestos CPP han introducido no solo una línea de mira que vincula las actividades a los Fines Estratégicos y a los resultados y efectos estratégicos, sino también una nueva estructura de costos. Esta nueva estructura de costos es un elemento de la transparencia en la utilización de los recursos deseada por el PMA.

2.1 Nueva estructura de costos

64. Los presupuestos CPP programan los recursos necesarios para llevar a cabo las operaciones del PMA a nivel de los países.

65. La actividad es el nivel más bajo de planificación y control presupuestario por parte de la Sede sobre las oficinas en los países²⁰. En concreto, esto significa que si, por ejemplo, la actividad incluye varios grupos de beneficiarios o zonas geográficas, la planificación de los gastos se mantiene a nivel de actividad. Este principio se aplica asimismo al control presupuestario, es decir, los gastos no pueden superar los importes asignados al nivel total de la actividad.

66. Sin embargo, las oficinas en los países gestionan la ejecución presupuestaria a un nivel más detallado: la estimación de los costos y el registro de los gastos. Para cada actividad prevista, un presupuesto CPP incluye las asignaciones estimadas y los registros de costos subdividiéndolos en cinco niveles:

²⁰ Directrices para los presupuestos CPP.

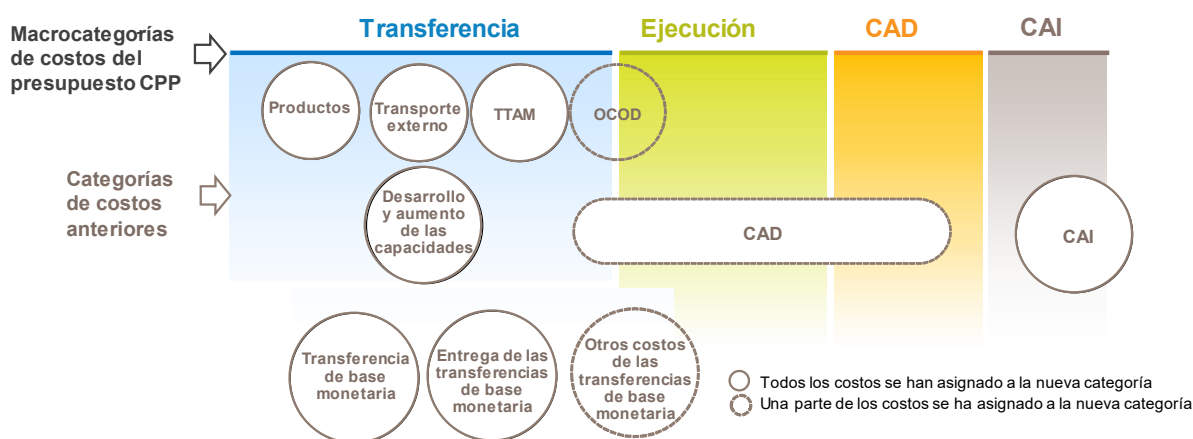
- nivel 1: macrocategorías de costos (costos de transferencia, costos de ejecución, costos de apoyo directo y costos de apoyo indirecto);
- nivel 2: modalidades de transferencia (productos alimenticios, transferencias de base monetaria, fomento de la capacidad, prestación de servicios);
- nivel 3: desglose de las transferencias de productos alimenticios y las transferencias de base monetaria por valor y costo;
- nivel 4: desglose por categoría de planificación de costos de las modalidades (por ejemplo, transporte, almacenamiento y subsidios a los asociados cooperantes), y
- nivel 5: desglose por elementos de costos de las categorías de planificación de costos (por ejemplo, el transporte se divide en transporte marítimo y transporte interno).

67. A la programación de las actividades y los recursos en un **eje vertical** (la “línea de mira”, véase la figura 2), se superpone un **eje horizontal** de desglose de los costos, dentro de cada actividad, para calcularlos y registrarlos.

2.2 Legibilidad de los costos

68. La nueva estructura de costos hace que sea **más fácil determinar los factores que influyen en los costos**. Las 10 categorías de costos utilizadas en el antiguo sistema²¹ han sido sustituidas por cuatro macrocategorías de costos: costos de transferencia, costos de ejecución, costos de apoyo directo ajustados y costos de apoyo indirecto.

Figura 2: Estructura de costos antes y después de los presupuestos CPP



Fuente: Manual sobre la hoja de ruta integrada.

Leyenda: TTAM: transporte terrestre, almacenamiento y manipulación; OCOD: otros costos operacionales directos; CAD: costos de apoyo directo ajustados; CAI: costos de apoyo indirecto.

69. Las macrocategorías se definen de la siguiente manera²²:

- Los **costos de transferencia** representan los costos que se suman directamente al valor transferido mediante las modalidades de distribución de alimentos y transferencia de base monetaria y al costo que suponen las transferencias de

²¹ Examen del Marco de financiación, párrafo 38.

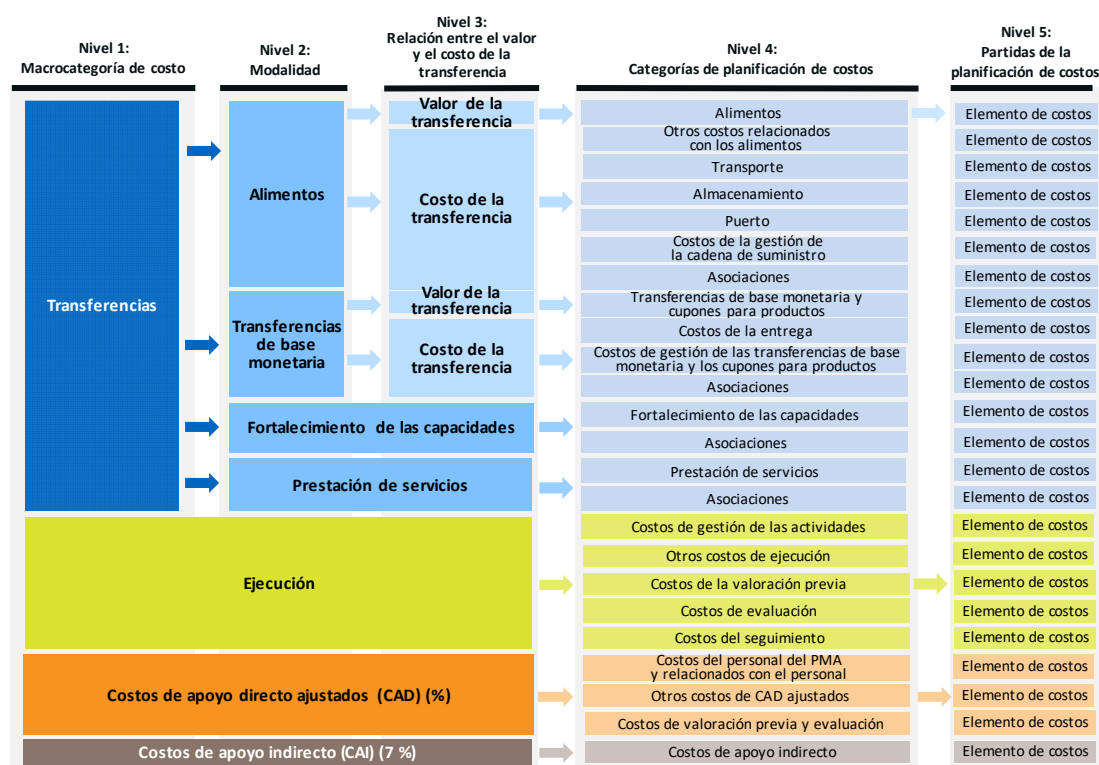
²² Las definiciones se basan en las directrices para los presupuestos CPP, el manual sobre la hoja de ruta integrada y el examen del Marco de financiación.

asistencia alimentaria, las transferencias de base monetaria y las actividades de fortalecimiento de las capacidades y de prestación de servicios. Así pues, los costos de transferencia son, por una parte, el valor de la transferencia y, por otra, los costos que son inseparables de la transferencia. Por ejemplo, el costo de transportar una mercancía será inseparable de dicha mercancía.

- Los **costos de ejecución** son todos los costos atribuibles directamente a la realización de las actividades vinculadas con una transferencia. Estos costos no añaden valor directamente a la transferencia y no siempre son específicos de una “modalidad de transferencia”. Los costos de ejecución se asignan a una actividad específica, por ejemplo, los costos del personal que participa directamente en la realización de la actividad, como el personal encargado de la alimentación escolar.
- Los **costos de apoyo directo ajustados** cubren todos los costos administrados a nivel de la oficina en el país que contribuyen a las múltiples actividades relacionadas con la prestación de asistencia y la ejecución de los programas. Estos costos se asignan a las actividades utilizando un porcentaje de los costos anuales de transferencia y ejecución específico para la oficina en el país. Esos costos se aplican cuando el PMA está presente en un país y dependen del volumen de las actividades en el país.
- Los **costos de apoyo indirecto** comprenden los costos correspondientes a los gastos generales que apoyan la ejecución de las actividades, pero no están directamente relacionados con su existencia.

70. Estas macrocategorías están a su vez divididas en modalidades de intervención y categorías de gastos más detalladas.

Figura 3: Categoría de costos



Fuente: Examen del Marco de financiación del PMA.

71. La nueva estructura ofrece numerosas ventajas en lo que a la transparencia se refiere:
- Las cuatro macrocategorías de costos que sustituyen a las 10 categorías utilizadas en la estructura anterior ofrecen una descripción **más explícita** de la naturaleza de los gastos efectuados.
 - El valor de las **transferencias de productos alimenticios o de base monetaria que redundan directamente en favor de los beneficiarios** puede distinguirse de los costos que conllevan (por ejemplo, los costos de transporte o los de los asociados cooperantes).
 - El concepto de **costos de apoyo directo se utiliza con más precisión**. A diferencia de los gastos de ejecución, que se asignan a una actividad y son específicos de una modalidad, los costos de apoyo directo apoyan la labor de la oficina en su conjunto.
 - El concepto de **otros costos operacionales directos**, que comprendía gastos de naturaleza heterogénea, se divide en subcategorías más explícitas, ya sea porque están claramente vinculados a las transferencias (costos de los asociados cooperantes, costos de envasado de alimentos, etc.) o a la ejecución (capacitación, talleres, etc.).
72. **En conjunto, los cambios observados en la estructura de clasificación de los costos deberían contribuir a mejorar la legibilidad general. Los principios que rigen la justificación y la lógica de las categorías de costos no suscitan ninguna crítica.**

2.3 Complejidad presupuestaria

73. La nueva estructura presupuestaria establece **cuatro criterios de asignación de costos**, que deben incluirse en todos los documentos presupuestarios y todos los gastos: los resultados y efectos estratégicos, las esferas prioritarias de acción (intervención ante crisis, fomento de la resiliencia y eliminación de las causas profundas), las categorías de programas (transferencias de recursos no condicionadas para facilitar el acceso a los alimentos, etc.) y las macrocategorías de costos (transferencia, ejecución, etc.).
74. Una transacción debe hacer referencia a varios sistemas de codificación: el código que indica la actividad y el efecto y el resultado estratégicos (o código WBS); el código de la partida comprometida, que indica la categoría de costo, y el código contable del libro mayor, que indica la naturaleza del gasto.
75. Los gastos se definen con un alto nivel de detalle por lo que se refiere a las macrocategorías de costos y los códigos de las partidas comprometidas conexas. Las cuatro modalidades de transferencia (productos alimenticios, transferencias de base monetaria, fortalecimiento de las capacidades, prestación de servicios) se subdividen a un nivel aún más detallado (categoría 5 de la figura 3); por ejemplo, el tipo de transporte (transporte interior o terrestre) para un gasto de transporte relacionado con una transferencia de productos alimenticios. En total, a finales de diciembre había 28 categorías de costos presupuestarios, entre ellas 13 para la modalidad de transferencia de productos alimenticios. En cuanto a la asignación por actividad, hay 13 categorías de actividades.
76. Las directrices para los presupuestos CPP se elaboraron en noviembre de 2016 y al 16 de noviembre de 2018 se habían revisado 10 veces para aclarar gradualmente el sistema. También se han introducido simplificaciones. Ahora estas directrices deberían mantenerse estables. Los principios de asignación de costos se basan en las definiciones de las macrocategorías, las modalidades de transferencia y la distinción de tercer nivel entre el valor y el costo de la transferencia. Estas definiciones van acompañadas de ejemplos no exhaustivos por tipo de costo.

2.3.1 Proceso de simplificación

77. El PMA es consciente de la complejidad introducida. Habida cuenta de las dificultades para aplicar la nueva estructura presupuestaria, en 2019 se introdujeron simplificaciones en las categorías de costos. Estas conciernen a los costos de ejecución, los costos de prestación de servicios y la asignación de los costos administrativos.

- Todos los costos de ejecución se agruparon en una sola categoría de costos de nivel 4 en lugar de cuatro. Esta simplificación no altera los principios de la asignación de costos. Se adapta a la necesidad de evitar cualquier especificación superflua que no añada valor. Del mismo modo, la simplificación de la estructura de los costos de prestación de servicios también es pertinente.
- Los costos administrativos, como los relacionados con la gestión de los vehículos o los de arrendamiento y funcionamiento de las oficinas sobre el terreno, se asignaban a tres macrocategorías diferentes (transferencia, ejecución o costos de apoyo directo ajustados) y a nueve subcategorías del nivel 4 según el tipo de transferencia o actividad. Tras la simplificación, todos los costos relacionados con actividades específicas se imputan a la categoría de ejecución y no a la categoría de transferencia. Los costos administrativos cuya asignación se ha modificado ascienden aproximadamente a 86 millones de dólares, es decir, el 0,67 % de los costos de los PEP.

78. Esta simplificación supuso pocos cambios en la estructura presupuestaria, pero redujo considerablemente el volumen de trabajo.

2.3.2 Categorías de actividades

79. El PMA ha definido 13 categorías de actividades institucionales que figuran en el anexo I del Marco de resultados institucionales revisado del PMA para 2017-2021²³. Estas categorías se utilizan para poder vincular las actividades sobre el terreno con los objetivos del PMA. De conformidad con las directrices para los presupuestos CPP, una actividad debe estar comprendida en una sola categoría de actividades²⁴, como “transferencias de recursos no condicionadas para respaldar el acceso a los alimentos” o “comidas escolares”.

80. La Sede ha dejado a las oficinas en los países la decisión de elegir qué actividades incluir en sus PEP. Las actividades del PEP se definen a nivel local de conformidad con las categorías normalizadas del PMA, así como con las prioridades nacionales, dependiendo del contexto. Por lo tanto, pueden tener títulos diferentes en los distintos países, aunque siguen estando vinculadas a las categorías institucionales para la presentación de informes a la Sede. Se redactan libremente y es la evaluación local que lleva a detallar más o menos la actividad. Por ejemplo:

- El **PEP para Guatemala** incluye la actividad “Suministrar alimentos nutritivos especializados a los niños de edades comprendidas entre los 6 y los 23 meses y difundir a mujeres y hombres mensajes destinados a promover cambios de comportamiento para garantizar que la dieta de la población beneficiaria contenga el nivel adecuado de nutrientes”, mientras que el **PEP para Uganda** incluye la actividad “Proporcionar asistencia alimentaria y nutricional a los refugiados”. Estas dos actividades se consolidan luego en la categoría de actividades 1, “Transferencias de recursos no condicionadas para respaldar el acceso a los alimentos”. Por ende, las categorías de actividades institucionales consolidan actividades bastante

²³ WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1.

²⁴ La actividad se utiliza para agregar los datos presentados en el portal del Plan de Gestión o en el portal *Analytics* (<https://mpdata.wfp.org/> y <https://irm.analytics.wfp.org/category/planning>).

heterogéneas y en estos ejemplos algunos componentes de la actividad podrían inscribirse fácilmente en la categoría de actividad institucional 5, correspondiente a las actividades relacionadas con los tratamientos nutricionales.

81. Estos ejemplos ponen de manifiesto dos dificultades, que **afectan a la legibilidad de los datos agregados y, en última instancia, debilitan el vínculo entre los recursos y los resultados establecido por la línea de mira.**

- La falta de uniformidad en la definición de las actividades introduce una **disparidad entre los PEP**, en función de si deciden multiplicar las categorías a efectos de visibilidad o, por el contrario, sintetizarlas a efectos de simplificación.
- Una actividad definida a nivel de un determinado PEP puede incluir diferentes categorías de actividades. En consecuencia, una actividad dedicada principalmente a la distribución de alimentos no sujeta a condiciones (“transferencias de recursos no condicionadas para facilitar el acceso a los alimentos”) puede incluir la nutrición, la prevención de la malnutrición o actividades de alimentación escolar (que deberían incluirse en las categorías de “tratamiento nutricional”, “prevención de la malnutrición” y “comidas escolares”, respectivamente). La agregación de todos los costos en una categoría de actividad institucional, por tanto, obliga a **agrupar intervenciones heterogéneas**, lo que merma la visibilidad de las actividades realmente llevadas a cabo.

82. El PMA se enfrenta a dos riesgos opuestos:

- pedir a las oficinas en los países que respeten de forma más estricta las categorías de actividades con el riesgo de una fragmentación del presupuesto y una mayor carga de trabajo, y
- mantener la situación existente a nivel de los países con el riesgo de agregar datos incoherentes en las categorías institucionales de actividades.

83. Es difícil para el Auditor Externo formular una recomendación basándose en las constataciones antes mencionadas, sin generar una sobrecarga de trabajo y una mayor complejidad o propiciar el mantenimiento de un sistema que agrega los datos en categorías que reducen la visibilidad de las actividades realizadas. El Auditor Externo invita al PMA a examinar alternativas que permitan llegar a un compromiso entre la coherencia de la estructura presupuestaria por categoría de actividades, el grado de libertad que se concede a los países para elaborar un PEP en consonancia con las preocupaciones y el contexto locales, y el mantenimiento de la carga de trabajo de los equipos encargados de los presupuestos y los gastos a un nivel aceptable. Una posible solución consistiría en autorizar correcciones a posteriori de las asignaciones de costos por categoría de actividades o, por el contrario, en crear categorías mixtas (como distribución de alimentos y actividades de nutrición).

2.3.3 Registros de gastos

84. Las entrevistas con el personal realizadas durante las auditorías de las seis oficinas en los países (Jordania, Uganda, Guatemala, Haití, la República Unida de Tanzania y Bangladesh) y dos despachos regionales (Nairobi y Ciudad de Panamá), en el contexto de la supervisión de la reforma, revelaron que el personal interesado tenía una buena comprensión general de las nuevas categorías de costos. La documentación elaborada por la Sede se considera satisfactoria.

85. Sin embargo, el problema no reside tanto en la comprensión del nuevo modelo presupuestario, sino en su aplicación, ya que la transición exige un nivel elevado de conocimientos técnicos especializados. Por ejemplo, en Uganda, los funcionarios encargados del presupuesto y las finanzas señalaron que el personal auxiliar de la oficina aún no dominaba totalmente la nueva estructura de costos.

86. El Auditor Externo efectuó un análisis de una muestra de gastos en las seis oficinas en los países visitadas a fin de comprobar si los gastos se habían registrado, en función de su naturaleza, en las categorías de costos correspondientes. **Las muestras de esos países contenían al menos 45 transacciones extraídas de las cuentas de gastos de los primeros ocho meses de 2018, por un valor total de 56,4 millones de dólares.** La conclusión que se desprende de estas pruebas es que las imputaciones contables en general están bajo control.

87. El examen de las muestras de transacciones **no puso de manifiesto ningún error de asignación significativo** en las categorías de costos en cuanto a los tipos de gastos efectuados.

88. Por otra parte, la contabilidad en varias oficinas reveló una práctica que consiste en asignar provisionalmente el gasto a una categoría distinta de la categoría apropiada debido a la falta de financiación disponible.

89. **Las oficinas informaron al Auditor Externo de que tenían previsto modificar esas entradas para asignarlas correctamente. El PMA debería utilizar ese expediente lo menos posible y velar por que se realicen esos ajustes, ya que las imputaciones provisionales debilitan la transparencia de los costos que ofrece la línea de mira, siempre y cuando no se hayan regularizado. Sin embargo, dado que no encontró pruebas que lo indujeran a pensar que esas regularizaciones no están llevándose a cabo, el Auditor Externo señala esta cuestión a la atención del PMA, pero no formula ninguna recomendación al respecto.**

2.4 Trabajo administrativo

90. Según la Dirección de Presupuesto y Programación (RMB), el presupuesto previsto para la implementación de la hoja de ruta integrada era de 59,4 millones de dólares entre 2017 y 2019 (30,4 millones de dólares en 2017, 19 millones de dólares en 2018, y 10 millones de dólares en 2019). Según la RMB, no es posible estimar el costo específico de la aplicación de los presupuestos CPP dado que forman parte intrínseca de la hoja de ruta integrada.

91. En general, los directores en los países consideran que la elaboración, la ejecución y la gestión de los PEP y los presupuestos CPP son un procedimiento que implica varias tareas, pero que responde mejor a las necesidades de los países al crear más sinergias entre las actividades. Los PEP y los presupuestos CPP mejoran la visibilidad de la labor del PMA ante los asociados externos y los donantes, y acreditan su función como organismo de desarrollo, además de sus actividades como organismo de intervención humanitaria en emergencias.

92. Todos los oficiales de finanzas y presupuesto entrevistados en las oficinas en los países y los despachos regionales visitados estuvieron de acuerdo en que la reforma había aumentado su carga de trabajo. Señalaron que el mayor volumen de trabajo se debía solo en parte al período de cambio derivado de la aplicación de los PEP. Según ellos, esta había aumentado, de modo más profundo, la complejidad del sistema.

2.4.1 Efectos temporales

93. El cambio del marco presupuestario ha supuesto un aumento de la carga de trabajo del personal que, en parte, parece ser más bien de carácter transitorio. Además, fue necesario desplegar mayores esfuerzos en materia de capacitación y adaptación técnica.

- En 2017 se puso en marcha una importante labor de **capacitación** para apoyar la aplicación de los PEP. A pesar de los esfuerzos realizados por el equipo central y los despachos regionales, la necesidad de proporcionar apoyo y orientación al personal en la fase de puesta en marcha movilizó con fuerza a la dirección y, por ende, aumentó su carga de trabajo (Jordania, Haití y los despachos regionales de Nairobi y Ciudad de Panamá). Esta es una constatación bastante común cuando se introducen cambios en cualquier organización.
- La Oficina del PMA en Bangladesh, una de las oficinas que formó parte de la primera serie de PEP, llevó a cabo una autoevaluación del tiempo dedicado por la dirección a la elaboración del PEP, en las tres fases de ejecución: planificación, actividades previas a la puesta en marcha y puesta en marcha. Según sus declaraciones, los directores estimaron que habían dedicado el 60 % de su tiempo a la dependencia encargada de los presupuestos y los programas y el 40 % a otras dependencias (recursos humanos, finanzas, seguimiento y evaluación, y otras dependencias de apoyo)²⁵.

94. Han surgido diversas dificultades técnicas en la puesta en marcha de los nuevos PEP.

- La oficina en Bangladesh notificó a la Sede problemas en relación con la ejecución del presupuesto CPP, en concreto sobre la especificación de los costos de aplicación relacionados con los acuerdos de asociación sobre el terreno, por lo que fue necesario adaptar los códigos del libro mayor para permitir la correspondencia entre los libros mayores, las actividades y las categorías de costos.
- Según la Oficina del PMA en Haití, los distintos instrumentos que han de utilizarse para la preparación del presupuesto aumentan el volumen de trabajo, especialmente el de la dependencia encargada de los presupuestos y programas. Por ejemplo, a fin de elaborar el PEP para julio de 2019 hay que preparar un presupuesto inicial en una hoja de cálculo de Excel y, luego, introducir los datos en el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) y en el instrumento de planificación presupuestaria, con muchas idas y venidas que se ven dificultadas por las deficiencias de los sistemas informáticos. No hay una integración automática entre el instrumento de planificación presupuestaria y el plan de ejecución. El Despacho Regional de Ciudad de Panamá señaló que para poner en marcha el instrumento de planificación presupuestaria, en marzo de 2018, fue necesario volver a introducir manualmente en ese instrumento todos los documentos aprobados anteriormente en el Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET).
- El informe sobre la ejecución del presupuesto tiene que adoptar el nuevo formato del informe anual sobre el país, que sustituye al informe normalizado sobre el proyecto. El plan de gestión de las operaciones en el país es objeto de otro procedimiento de presentación de información a la Sede, sin relación directa con el informe anual sobre el país. Por consiguiente, aparte de la carga de trabajo que implica la nueva matriz de costos, el entero sistema de ejecución del PEP exige una movilización considerable.

²⁵ Si bien se toma nota de la iniciativa de calcular el tiempo dedicado a la puesta en marcha del PEP, deben admitirse con cautela cifras basadas únicamente en declaraciones y no respaldadas, por ejemplo, por planillas de horarios.

2.4.2 Efectos duraderos

95. Además de los efectos temporales del cambio de sistema, el volumen de trabajo ha aumentado a más largo plazo debido al mayor nivel de precisión del presupuesto, tanto en lo referente al número de actividades como a la gama más amplia de categorías de costos.

96. La transición de las 10 categorías de costos imputados a un número reducido de proyectos a cuatro macrocategorías introduce una simplificación. Sin embargo, estas macrocategorías se subdividen a su vez en varias subcategorías en los niveles 2, 3, 4 y 5 que, en conjunto, constituyen 28 subcategorías de costos. El efecto multiplicador de las categorías de costos ampliadas, combinado con un número de actividades mayor del que antes había de proyectos (en total, hay 13 categorías de actividades posibles), genera automáticamente trabajo adicional.

- La oficina en Uganda señala que, aunque la mayor parte del tiempo gestionaba solo dos proyectos (un programa en el país (PP) y una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR)) y que todas sus tareas (análisis y gestión de las donaciones, seguimiento y ejecución del presupuesto y gestión de los informes sobre la cadena de suministro) se centraban en esos dos proyectos, con el PEP el trabajo se ha vuelto más complejo ya que la oficina debe especificar en el informe los detalles de las 10 actividades gestionadas en el país; la oficina debe efectuar un seguimiento del presupuesto al nivel de las 10 actividades, y la sección relativa al análisis de las donaciones debe prepararse por modalidad y categoría de costos para las 10 actividades.
- El Despacho Regional de Ciudad de Panamá cita como ejemplo la situación de la Oficina del PMA en Colombia que, con nueve actividades gestionadas en su PEP frente a un número limitado de proyectos anteriores, ha pasado de 18 códigos presupuestarios a 33, y la Oficina del PMA en Haití, de ocho centros de costos a 32. La Oficina del PMA en la República Unida de Tanzania hizo hincapié en la necesidad de crear hojas de cálculo de Excel para precalcular la distribución de los gastos por actividad antes de introducirlos en el sistema presupuestario. El Despacho Regional de Nairobi y las oficinas en Uganda y Bangladesh transmiten el mismo mensaje.
- La Oficina del PMA en Uganda realizó un estudio empírico sobre la imputación de los costos de personal de la Dirección de la Cadena de Suministro entre noviembre de 2017 (antes del PEP) y marzo de 2018 (después de la aplicación del PEP), que pasó de un desglose de 12 líneas a uno de 45 líneas.
- En consecuencia, tareas tales como la creación de órdenes de compra pueden requerir más tiempo (Oficina del PMA en la República Unida de Tanzania). Del mismo modo, el proceso de nómina tomaría casi el doble de tiempo (Oficina del PMA en Guatemala).

97. El Auditor Externo intentó establecer un criterio objetivo para medir el posible aumento de la carga de trabajo administrativo, comparando el número de ciertos tipos de operaciones presupuestarias para los períodos de octubre y noviembre de 2016 (antes de la aplicación del PEP) y de octubre y noviembre de 2018 (después de la transición al PEP) y utilizando la muestra de las seis oficinas en los países objeto de auditoría en 2018 a la que se añadió Zimbabwe, oficina que a su vez se sometió a auditoría en 2017 y pertenece a la primera serie de países que ejecutaron los PEP. Los tipos de operaciones contabilizadas son las partidas presupuestarias, el desglose de la masa salarial del personal de contratación internacional y los consultores según las distintas categorías de costos y, por último, las partidas de gastos.

98. Los resultados de estos recuentos, que el equipo encargado de las finanzas realizó a petición del Auditor Externo, se adjuntan al presente informe. Ponen de relieve un **incremento**

general de las operaciones presupuestarias y contables para los países en cuestión, con un aumento del 52% en el número medio de partidas presupuestarias entre 2016 y 2018, un incremento medio de alrededor del 70 % en las partidas de asignación de la nómina del personal de contratación internacional y de aproximadamente el 35 % en las partidas de gastos.

99. **Este aumento general del volumen de las operaciones presupuestarias y contables es la contrapartida de la preocupación por la transparencia sobre la que se basa la ejecución de los PEP: una estructura de costos más detallada y un mayor número de actividades en lugar de proyectos. Esta constatación es un claro indicio del incremento de la carga de trabajo administrativo, en particular, en materia de preparación y seguimiento del presupuesto.**

Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda analizar las razones del aumento de las principales operaciones presupuestarias y contables con el fin de evaluar el impacto a largo plazo de la carga de trabajo de los presupuestos CPP sobre la gestión y el personal.

3. Presentación de información presupuestaria

100. Evaluar los resultados alcanzados por el PMA con respecto a los objetivos que se procura alcanzar se ha convertido en parte integrante de la estrategia institucional. En el Plan Estratégico para 2017-2021, el PMA se comprometió “a gestionar sus recursos de manera transparente y responsable”, lo que permite realizar intervenciones basadas en datos empíricos a fin de obtener resultados y, al mismo tiempo, mantener los costos bajo control. La comunicación sobre la ejecución de los presupuestos CPP adopta distintas formas.

- Todas las oficinas en los países elaboran informes anuales, ya sea informes normalizados de los proyectos o informes anuales sobre los países para las actividades de los PEP, mediante el uso de la plataforma denominada Instrumento de nueva generación para la presentación de los informes normalizados de los proyectos (SPRING), que se integra en COMET y otras plataformas operacionales.
- A nivel de la Sede, las realizaciones se examinan en el Informe Anual de las Realizaciones, donde se evalúan tanto los resultados obtenidos en función de los dos ODS (2 y 17) como las realizaciones en materia de gestión. Los indicadores de las realizaciones institucionales se establecen en el Marco de resultados institucionales y el Plan de Gestión.

101. En varios portales pueden consultarse informes de periodicidad inferior a la anual sobre la ejecución de los PEP y los correspondientes presupuestos CPP.

3.1 Portales de información

3.1.1 Portal de información sobre los PEP

102. En junio de 2018 se puso en marcha un portal destinado a los Estados Miembros²⁶ (el portal de información sobre los PEP)²⁷ para ofrecerles información sobre la ejecución de los PEP aprobados por la Junta. Este portal contiene la información principal necesaria para hacer un seguimiento de los progresos de las actividades del PEP en un país determinado.

²⁶ A saber, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas y la FAO que pueden ser elegidos como miembros de la Junta u observadores. La lista figura en el Apéndice A del Estatuto del PMA.

²⁷ <https://CSPdata.wfp.org/>

Su creación ha costado 0,6 millones de dólares desde 2017 y en 2019 se le ha asignado un presupuesto de otros 0,6 millones de dólares.

103. El portal (la pestaña que corresponde a las finanzas) debía presentar las necesidades, el plan de ejecución y los gastos efectuados. Sin embargo, en el momento en que se llevó a cabo la auditoría, no fue posible analizar el presupuesto basado en los recursos y, por tanto, examinar paralelamente el presupuesto y los gastos efectuados.

104. Los gastos solo se actualizan una vez al año, tras la finalización de los informes anuales sobre los países. Por consiguiente, **en el momento de la auditoría, solo fue posible consultar los gastos de 2017 en el portal**. Sería deseable contar con actualizaciones más frecuentes habida cuenta del objetivo de transparencia establecido por el PMA antes de la puesta en marcha de la hoja de ruta integrada. Además, no se indican los montos resultantes de los costos de apoyo indirecto.

105. A condición de que se introduzcan los datos financieros del plan de ejecución, se actualicen periódicamente los gastos y se realicen pequeños ajustes, el portal relativo a los PEP ofrece información legible y coherente sobre la actividad del PMA en el país desde un punto de vista financiero. Según lo indicado por el Comité de Auditoría en su 157ª reunión, cualquier adición de nueva información debería decidirse tras analizar la relación entre su valor y el volumen de trabajo adicional que ello supone.

106. Entre julio de 2018 y febrero de 2019, poco más de 1.500 usuarios internos accedieron al portal, por término medio durante 4 minutos y 24 segundos, y la tasa de regreso al portal fue del 32 %. Además, 163 personas pertenecientes a las delegaciones de 82 de los 193 Estados Miembros del PMA (es decir, el 42 % de los Estados Miembros) solicitaron al Programa un código de identificación y una contraseña para acceder al espacio reservado para ellos. Estos 163 usuarios se conectaron al portal solo 66 veces (no necesariamente 66 usuarios diferentes). Deben adoptarse medidas importantes para promover esta herramienta entre los posibles usuarios y asegurar que satisfaga sus necesidades.

Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda mejorar la utilidad del “portal de información sobre los PEP” para sus usuarios mediante la introducción de los elementos siguientes para cada país: i) el presupuesto del plan de ejecución; ii) los gastos efectuados con una periodicidad inferior a la anual; iii) el monto del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas; iv) los porcentajes de los costos de apoyo indirecto (a priori, 6,5 %) y de los costos de apoyo directo; v) las necesidades semestrales en relación con el plan basado en las necesidades y el plan de ejecución, seguidas de los recursos correspondientes efectivamente recaudados.

3.1.2 Los distintos portales de información

107. Hay al menos cuatro²⁸ portales electrónicos que permiten acceder a información presupuestaria o sobre la ejecución financiera relacionada con la implementación de los PEP. Estos cuatro portales no están destinados a los mismos usuarios y pueden ser para uso interno o externo. Por ejemplo, los Estados Miembros tienen acceso al portal de información sobre los PEP y al portal sobre el Plan de Gestión. Estos portales también presentan diferencias por lo que respecta a la fecha en que se actualizan los datos utilizados y al tratamiento dispensado a los costos de apoyo directo, los costos de apoyo indirecto y los costos de ejecución.

²⁸ <https://mpdata.wfp.org/>; <https://PSPdata.wfp.org/index>; <http://beta.info.wfp.org/>, y <https://irm.analytics.wfp.org/category/planning>

108. La existencia de múltiples portales puede justificarse por el hecho de que se utilizan para fines distintos, pero plantea el problema de las aclaraciones que deben facilitarse sobre la información que contienen. Hay que explicar las diferencias entre las estructuras y el contenido para no crear confusión en los usuarios o los órganos de supervisión que tienen acceso a todos los portales. Se está haciendo lo posible para garantizar la coherencia con el proyecto de tablero de gestión del PMA (WFP Dashboard).

109. Los cuatro portales se diferencian por los datos presentados y la frecuencia con la que estos se actualizan.

Cuadro 2: Presentación de los cuatro portales que permiten acceder a los datos presupuestarios y financieros relacionados con los PEP

Portal	Datos disponibles	Frecuencia de actualización
<u>Portal del Plan de Gestión</u>	Presupuesto n+1 (presupuesto basado en las necesidades y plan de ejecución)	<i>Cuando se aprueba el Plan de Gestión.</i>
<u>Tablero de gestión del PMA</u>	Presupuesto n-1 (presupuesto basado en las necesidades y plan de ejecución) Gastos n-1	<i>Cuando se aprueba el informe anual sobre el país.</i>
<u>Plataforma de presentación de información sobre la hoja de ruta integrada</u>	Presupuesto correspondiente a todos los años (presupuesto basado en las necesidades y plan de ejecución)Gastos correspondientes a todos los años	<i>Actualización continua</i>
<u>Portal de información sobre los PEP</u>	Presupuesto n (presupuesto basado en las necesidades y plan de ejecución) Gastos n	<i>Actualización continua para la aprobación del PEP y el presupuesto del plan de ejecución</i> <i>Trimestralmente en lo relativo a los gastos</i>

Fuente: Auditor Externo, sobre la base de los datos de los portales del PMA.

110. Las fuentes de los datos presupuestarios son las mismas para todos los portales. Estas podrían citarse de manera más sistemática. Además, las actualizaciones de los datos se llevan a cabo a ritmos diferentes: a un ritmo irregular en el caso de las revisiones de los PEP y los planes de ejecución en curso y a un ritmo continuo en el caso del registro de los gastos. Además de estos ritmos irregulares, se efectúan ajustes informales a los datos cuando se prepara el Plan de Gestión. El PMA se beneficiaría del establecimiento de una norma de actualización clara y coherente entre los diferentes programas y de su divulgación, para que sea bien conocida por los usuarios.

111. Dependiendo del portal, se presentan los datos siguientes: los costos de las transferencias²⁹, los costos de las actividades, los costos de ejecución³⁰, los costos de apoyo directo³¹ y el presupuesto para los costos de apoyo indirecto³². En cuanto a la ejecución, nunca se indica el nivel de recuperación asociado a la tasa de los costos de apoyo indirecto aplicada a las contribuciones (“recuperación de los costos de apoyo indirecto”).

Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda racionalizar la coexistencia de los distintos portales de información sobre los PEP, indicando sistemáticamente la fuente, las normas y fechas de actualización y la naturaleza de los costos presentados (actividades, transferencias, ejecución, apoyo directo y apoyo indirecto).

²⁹ beta.info, datos por modalidad; irm analytics.

³⁰ beta.info, datos por categoría de actividad; irm analytics; PSPdata, datos por categoría de actividad de los PEP.

³¹ irm analytics; PSPdata, datos por categoría de actividad de los PEP.

³² mpdata; PSPdata para la pestaña Inicio.

3.2 Costos consolidados de los PEP

112. El Plan de Gestión no incluye una presentación consolidada de los recursos asignados a los presupuestos CPP por macrocategorías de costos ni su evolución en el tiempo³³. Por el momento, no es posible ofrecer esa presentación, ni de forma retrospectiva, ni para 2019, dado que los países todavía no han completado el proceso de transición a la estructura homogénea de presupuestación por cartera de proyectos en los países.

113. La extracción de los datos presupuestarios de los presupuestos CPP permite aproximarse a la estructura de costos de los presupuestos CPP consolidados a nivel del PMA que en el futuro podría presentarse en el Plan de Gestión³⁴.

Cuadro 3: Presentación consolidada de los presupuestos CPP (en dólares)

Plan de ejecución	2018 ³⁵		2019	
	Valor	%	Valor	%
Transferencias	4 024 096 267	82,1	7 004 804 408	83,1
Ejecución	337 183 045	6,9	562 780 871	6,7
Costos de apoyo directo ajustados	242 012 666	4,9	346 139 659	4,1
Total parcial	4 603 291 978	93,9	7 913 724 938	93,9
Costos de apoyo indirecto	299 213 979	6,1	514 392 121	6,1
Total	4 902 505 957	100,0	8 428 117 059	100,0

Fuente: Auditor Externo, según la base de datos del portal Analytics (información extraída el 20 de febrero de 2019).

Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda que en el Plan de Gestión anual se presenten los presupuestos CPP, consolidados a nivel del PMA, según las cuatro macrocategorías de costos (transferencia, ejecución, apoyo directo y apoyo indirecto), y se informe sobre su evolución de un año a otro.

3.2.1 Costos de apoyo directo

114. Los costos de apoyo directo se definen en el Reglamento Financiero como los costos que están directamente relacionados con la prestación de apoyo a una operación y que no se registrarían si esa actividad cesase. Se estimaron en 328 millones de dólares en 2019³⁶.

115. La tasa de los costos de apoyo directo, presentada en el Plan de Gestión para 2019-2021, disminuyó considerablemente entre 2016 y 2019, del 11,9 % al 5,1 % del costo total del plan de ejecución. Sin embargo, como se explica en el Plan de Gestión, esta disminución se debe al cambio de definición, que ha entrañado una reducción del alcance del concepto de costo de apoyo directo.

³³ Hay algunos elementos disponibles de manera esporádica en el Plan de Gestión para 2019-2021: transferencias (párrafo 84); costos de apoyo indirecto (párrafo 102) y costos de apoyo directo (párrafo 116).

³⁴ Los importes presentados en este documento son diferentes de los del plan de ejecución que figura en el Plan de Gestión (7.900 millones frente a 6.800 millones de dólares para el total de la financiación prevista; 514,3 millones de dólares para los costos de apoyo indirecto frente a 409 millones de dólares, y 346 millones de dólares para los costos de apoyo directo frente a 328 millones dólares) porque desde noviembre de 2018 el PMA ha registrado nuevos recursos.

³⁵ En las cifras de 2018 no se tienen en cuenta los países que aún no cuentan con un PEP.

³⁶ Plan de Gestión del PMA para 2019-2021, párrafo 102.

116. Por consiguiente, estas tasas de costos de apoyo directo no son comparables, lo que hace que la presentación de distintos períodos en el Plan de Gestión carezca de sentido. Para determinar cómo ha evolucionado la tasa de costos de apoyo directo, sería preciso poder reelaborar los antiguos costos de apoyo directo para obtener una comparación pertinente, tarea que el PMA ha indicado que no es técnicamente posible.

117. Esta limitación técnica es problemática, ya que el PMA no está en condiciones de hacer un seguimiento de la evolución real de su tasa de costos de apoyo directo con relación a 2016, el último año completo en el que se aplicó la antigua estructura presupuestaria. Sin embargo, el Auditor Externo decidió no emitir una recomendación sugiriendo que se volviera a calcular a posteriori el valor de los costos de apoyo directo antes de la transición a las nuevas categorías de costos, al considerar que el trabajo adicional necesario para ese nuevo cálculo superaría su valor añadido.

3.2.2 Costos de apoyo indirecto

118. Los costos de apoyo indirecto se definen en el Reglamento Financiero como los costos relacionados con la prestación de apoyo a la ejecución de los proyectos y actividades pero que no pueden asociarse directamente con su realización. Se calculan en función de todas las contribuciones abonadas al PMA. El total de los costos de apoyo indirecto es del 6,5% de las contribuciones recibidas desde el 1 de enero de 2018³⁷. Anteriormente, la tasa era del 7 %. Hay algunas excepciones en las que la tasa es del 4 %: las contribuciones que los gobiernos destinan a los programas realizados en sus propios países, así como las contribuciones efectuadas por los países en desarrollo o países con economías en transición.

119. Los costos de apoyo indirecto deben permitir financiar el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP). El AAP se define en el Reglamento Financiero como la parte del presupuesto del PMA que guarda relación con la prestación de apoyo indirecto a las actividades del Programa. La tasa de los costos de apoyo indirecto y el importe del presupuesto AAP son aprobados anualmente por la Junta Ejecutiva. La información al respecto se presenta en el Plan de Gestión.

120. En los últimos seis años, la suma total de los costos de apoyo indirecto ha superado sistemáticamente el presupuesto AAP total. El excedente generado se asigna a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP.

121. El presupuesto AAP ha aumentado de 282 millones de dólares en 2014 a 385 millones de dólares en 2019, lo que supone un aumento del 36,7 % en cinco años.

3.2.3 Costos de apoyo globales

122. La estructura de costos de los presupuestos CPP consolidada a nivel institucional ahora permite al PMA informar sobre la estructura de sus costos totales sin necesidad de una reelaboración compleja. **Actualmente el PMA puede informar con precisión sobre cada uno de los componentes de los costos de la ayuda alimentaria³⁸, incluido lo que finalmente se convierte en alimentos.**

³⁷ Decisión 2017/EB.2 (WFP/EB.2/2017/11).

³⁸ Portal Analytics, 21 de febrero de 2019: Plan de ejecución. Para 2018, estos datos solo se refieren a la parte del presupuesto convertida en presupuestos CPP. No se incluyen los países cuyos presupuestos se gestionan con arreglo al antiguo marco presupuestario.

**Cuadro 4: Evolución prevista de la estructura de costos de la ayuda alimentaria
(en dólares)**

Plan de ejecución	2018		2019	
	Valor	%	Valor	%
Valor de la transferencia / productos alimenticios	1 019 145 059	20,8	1 957 980 790	23,2
Costo de la transferencia / productos alimenticios	902 561 138	18,4	1 463 557 740	17,4
Valor de la transferencia / transferencias de base monetaria	1 612 632 949	32,9	2 618 642 943	31,1
Costo de la transferencia / transferencias de base monetaria	122 575 412	2,5	187 686 115	2,2
Fomento de las capacidades	194 460 249	4,0	322 553 253	3,8
Prestación de servicios	172 721 460	3,5	454 383 567	5,4
Ejecución	337 183 045	6,9	562 780 871	6,7
Costos de apoyo directo ajustados	242 012 666	4,9	346 139 659	4,1
Total parcial	4 603 291 978	93,9	7 913 724 938	93,9
Costos de apoyo indirecto	299 213 979	6,1	514 392 121	6,1
Total	4 902 505 957	100,0	8 428 117 059	100,0

Fuente: Auditor Externo, extracción de la base de datos relativa a los planes de ejecución del portal Analytics (20 de febrero de 2019).

123. El Auditor Externo propone que se distingan tres indicadores de apoyo y se siga su evolución en el tiempo:

- **La tasa de apoyo global representa aproximadamente el 10 % del presupuesto del PMA.** En conjunto, los costos de apoyo indirecto y los costos de apoyo directo suponen alrededor del 10 % de los costos totales³⁹. **Los costos de las transferencias y los costos de ejecución, por tanto, constituyen cerca del 90 % del total.**
- **La tasa consolidada de apoyo global y de ejecución representa aproximadamente el 17 % del presupuesto del PMA.** Los costos de apoyo directo y los costos de apoyo indirecto añadidos a los costos de ejecución, todos ellos considerados como apoyo a la realización de las transferencias, dan como resultado una tasa del 17,9 % para 2018 y el 16,9 % para 2019⁴⁰. Las transferencias representan alrededor del 83 % del total, el 73,9 % del cual corresponde a las transferencias de productos alimenticios y las transferencias de base monetaria.
- **La “tasa global de servicios” supone aproximadamente el 36% del presupuesto del PMA.** Esta tasa representa todos los costos que no corresponden al valor transferido, es decir, los costos de apoyo, los costos de ejecución y los costos de transferencia. Los costos de apoyo del PMA que encajan en esta definición ascienden al 38,8 % y el 36,5 %⁴¹. Las **transferencias puras**, o transferencias de valor, correspondientes al valor de los productos alimenticios, las transferencias de base monetaria, el fomento de las capacidades y la prestación de servicios, **representan el 63,5 % del total**, del que el 54,3 % corresponde al valor de las transferencias de productos alimenticios (23,2 %) y de las transferencias de base monetaria (31,1 %).

³⁹ 4,1% + 6,1% = 10,2% en 2019.

⁴⁰ 4,1 % + 6,1 % + 6,1 % + 6,7 % = 16,9 % en 2019.

⁴¹ 16,9 % + 17,4 % + 2,2 % + 36,5 %.

Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda que el PMA, aprovechando las posibilidades introducidas por la nueva estructura de costos, informe anualmente sobre la evolución de los indicadores siguientes: tasa de apoyo global, tasa consolidada de apoyo y de ejecución y tasa global de servicios.

3.3 Presupuestos de los asociados cooperantes

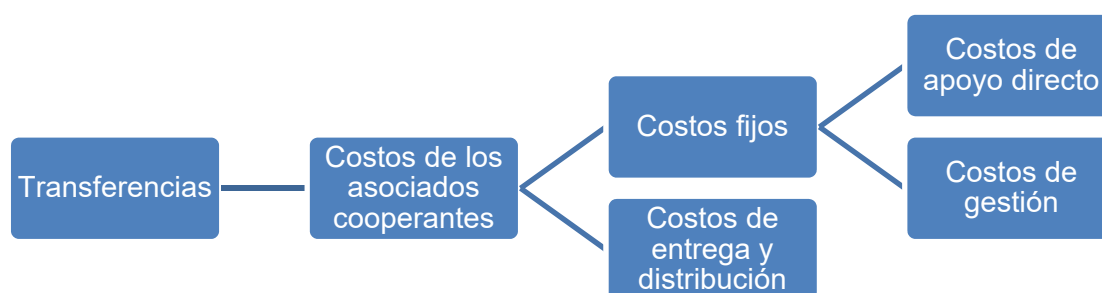
124. Para la ejecución de sus actividades (transferencias de productos alimenticios y de base monetaria, fomento de las capacidades y prestación de servicios), el PMA depende de los asociados cooperantes. Estos asociados pueden ser organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales o gobiernos. En 2018, los gastos de los asociados cooperantes del PMA ascendieron a 450 millones de dólares, de los que 388 millones de dólares correspondían a las ONG y 62 millones de dólares, a los gobiernos. Las cantidades abonadas a los asociados cooperantes por sus servicios representaron aproximadamente el 6,7 % de los gastos del PMA⁴² para 2018⁴³.

125. A fin de formalizar las relaciones de asociación con los asociados cooperantes, las oficinas en los países suscriben con ellos acuerdos de asociación sobre el terreno.

3.3.1 Presupuestos de los asociados

126. El nuevo presupuesto normalizado de los asociados se ajusta a la nueva estructura presupuestaria del PMA definida para los PEP. El presupuesto se desglosa por actividad, cada una de las cuales puede incluir todas las modalidades de transferencia: transferencias de productos alimenticios, transferencias de base monetaria, fortalecimiento de las capacidades y prestación de servicios. En una pestaña del presupuesto figuran los costos totales del asociado cooperante subdivididos en costos fijos y variables (o costos de entrega y de distribución; véase más abajo). Esta distinción se refleja en el presupuesto CPP al agrupar todos los asociados cooperantes. Esto permite vincular fácilmente la ejecución de los presupuestos de los asociados cooperantes a los costos de estos asociados programados en el presupuesto CPP.

Figura 4: Visión esquemática de los gastos de los asociados cooperantes en los presupuestos CPP



Fuente: Auditor Externo, según las directrices para los presupuestos CPP.

⁴² Esto es, 450 millones de dólares de un total de 6.639 millones de dólares. Fuente: Estados financieros de 2018.

⁴³ Estados financieros provisionales relativos a los gastos totales del PMA en 2018 y extracción de los gastos de los asociados cooperantes.

127. Las visitas a las seis oficinas sobre el terreno y los dos despachos regionales revelaron que el nuevo formato de acuerdo de asociación sobre el terreno y del presupuesto conexo se ha adoptado con motivo de la renovación de las asociaciones o del establecimiento de nuevas asociaciones.

128. En el presupuesto CPP, una partida de “costos fijos” de los asociados cooperantes, separada de la de “costos de entrega y distribución”, suscita las observaciones que se indican a continuación.

- En primer lugar, la partida de los costos fijos incluye los costos de apoyo directo del asociado cooperante, que representan los costos administrativos y de gestión del asociado necesarios para la ejecución de las modalidades (los gastos de funcionamiento de la oficina del asociado). Estos costos de apoyo directo de los asociados cooperantes se consideran “costos fijos” en el presupuesto CPP y deben ser sufragados por el PMA, independientemente del alcance y la escala de las actividades. **Por tanto, existe una ambigüedad, ya que esos costos normalmente deberían variar en función de la actividad.** De lo contrario, podrían considerarse como una forma de **pagar dos veces los gastos generales de los asociados cooperantes** (dado que los costos generales ya están cubiertos por las comisiones de gestión; véase más abajo). **El Auditor Externo se preguntó si convendría recomendar que los costos de apoyo directo facturados por el asociado cooperante fueran realmente variables en función de la actividad. A su juicio, la carga de trabajo para las oficinas en los países superaría los beneficios que se obtendrían, que también son muy inciertos. En cambio, la tendencia al alza en las actividades del PMA en los últimos años indica que el PMA se beneficia al tratar los costos de apoyo directo de los asociados como costos fijos.**
- La partida de costos fijos también incluye una comisión de gestión del 7 % abonada a los asociados cooperantes, que representa la remuneración del asociado cooperante y supuestamente debería cubrir sus gastos generales. **El Auditor Externo se preguntó si era legítimo que estos importes, que son similares a los costos de apoyo indirecto delegados a los asociados cooperantes, se incluyan en la categoría de transferencias comunicada a la Junta. En su opinión, esta imputación es aceptable, ya que la remuneración de los asociados está relacionada con un servicio prestado que no existiría sin la actividad.**
- Subsiste la duda respecto de la legitimidad del **principio de pagar una comisión a las ONG sin fines de lucro**, ya que sus gastos relacionados con las operaciones del PMA están cubiertos por los costos de apoyo directo. **Los donantes entrevistados parecen considerar aceptable el pago de esta comisión.**
- El PMA no está en condiciones de informar sobre el costo total para el Programa de las comisiones abonadas a los asociados cooperantes, ni sobre las tasas realmente aplicadas sobre el terreno, pero el Auditor Externo detectó dos casos en los que la tasa de comisión ascendía al 5 % y no al 7 %. Como el Auditor Externo señaló en los informes sobre la descentralización y sobre las pérdidas de los alimentos, la gestión de los acuerdos de asociación sobre el terreno se descentralizó en favor de las oficinas en los países, pero la contrapartida de la descentralización de estos acuerdos debería ser un mecanismo sólido de rendición de cuentas⁴⁴. El PMA debería, como mínimo, **efectuar un seguimiento de la evolución de las cantidades pagadas como comisiones de los asociados cooperantes.**

⁴⁴ Informe del Auditor Externo sobre la descentralización, junio de 2017 (WFP/EB.A/2017/6-G/1). Informe del Auditor Externo sobre las pérdidas relacionadas con los suministros de alimentos (WFP/EB.A/2018/6-G/1).

Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda efectuar un seguimiento del importe total de la comisión de gestión abonada anualmente a los asociados cooperantes y de las diversas tasas aplicadas en los acuerdos de asociación sobre el terreno.

3.4 Impacto de la reforma en los donantes

3.4.1 Flexibilidad en la asignación de las contribuciones

129. Uno de los objetivos de la reforma es brindar mayor transparencia a los donantes al establecer un vínculo claro entre sus contribuciones, las actividades y el impacto en los beneficiarios previstos.

130. Así, el PMA espera que las medidas adoptadas en consecuencia para fomentar la confianza animen a los donantes a limitar las condiciones impuestas a las contribuciones y a proporcionar más fondos plurianuales. Un objetivo más medurado sería aumentar la proporción de las contribuciones de asignación flexible, es decir, ofrecer una financiación basada en mayor medida en los efectos.

131. El PMA alienta las contribuciones plurianuales y el establecimiento de acuerdos de asociación estratégica con donantes a fin de asegurar financiación previsible y flexible para un conjunto de objetivos de plazo relativamente largo establecidos de forma conjunta. Actualmente, el PMA tiene 13 acuerdos de asociación estratégica con donantes.

132. La evolución reciente de la distribución del presupuesto del PMA **aún no muestra ningún progreso hacia los objetivos de flexibilidad**. Las contribuciones para fines específicos y las contribuciones para fines generales fueron del 93,9 % y el 6,1 %, respectivamente, en 2016 y del 94,4 % y el 5,6 % en 2018.

133. Tras observar que varios indicadores no se habían incluido en el Informe Anual de las Realizaciones presentado en junio de 2018, los Estados donantes consultados destacaron que el **Marco de resultados institucionales aún no estaba en funcionamiento e hicieron hincapié en la necesidad de aplicarlo**.

134. Aunque algunos de los donantes consultados, sobre todo los que conocían bien la nueva estructura presupuestaria, reconocieron la mayor claridad y transparencia de las actividades del PMA, casi ninguno confirmó la correlación esperada por el PMA entre los avances logrados gracias a la reforma y una asignación menos estricta de las contribuciones para fines específicos.

135. Si bien seguían mostrándose cautelosos sobre el futuro, todos los representantes entrevistados en Roma, salvo uno, manifestaron escepticismo respecto a la reducción de las asignaciones para fines específicos. Señalaron que las condiciones impuestas eran más bien resultado de las propias políticas de sus países que del tipo de información proporcionada por los beneficiarios.

136. En cuanto al posible aumento de las donaciones plurianuales, las opiniones estaban divididas, y nadie preveía cambios significativos, incluso entre los que ya practicaban una cierta plurianualidad después de firmar un “acuerdo de asociación estratégica” con el PMA.

137. El PMA está intensificando su colaboración con los gobiernos anfitriones al tratar de obtener acceso a otros flujos y recursos de financiación a fin de apoyar las actividades en consonancia con las prioridades nacionales⁴⁵. A medida que la reforma sigue aplicándose, la atención y el apoyo que el PMA presta a las prioridades nacionales pueden abrir nuevas

⁴⁵ Plan de Gestión del PMA para 2019-2021, párrafos 40 a 47.

oportunidades. Asimismo, el PMA procurará situarse junto a los gobiernos anfitriones que reciben fondos de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, para actuar en calidad de asociado y organismo de ejecución.

138. Por último, el PMA mantiene diálogos estratégicos sobre financiación con los donantes, centrándose especialmente en la flexibilidad y la previsibilidad a fin de lograr el máximo impacto de las contribuciones que recibe.

3.4.2 Financiación para eliminar las causas profundas del hambre

139. Mediante su nuevo marco, la política en materia de PEP también se propone crear un vínculo más estrecho entre las actividades humanitarias y de desarrollo para facilitar la transición de los donantes de una forma de asistencia a otra en función de la evolución del entorno operacional⁴⁶.

140. En consonancia con la Agenda 2030, el PMA, sin dejar de centrarse en sus actividades básicas destinadas a salvar vidas, debe esforzarse asimismo en fomentar el logro de resultados que contribuyan a la creación de oportunidades productivas a más largo plazo.

141. Sin embargo, en 2018, casi dos tercios (3.200 millones de dólares, esto es, el 63 %) de las contribuciones del PMA destinadas a los PEP se seguían utilizando para la intervención ante crisis, y solo el 3% para la eliminación de las causas profundas.

⁴⁶ Política en materia de planes estratégicos para los países, párrafo 66.

V. CONCLUSIONES

142. En conclusión, las respuestas a las preguntas que el Auditor Externo se había asignado en el mandato de su auditoría se resumen a continuación.

1. Los presupuestos CPP representan una mejora en lo que hace a la transparencia y la rendición de cuentas a los donantes. Están en consonancia con los ODS de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, pero la coordinación con los otros organismos puede mejorarse, especialmente en lo que respecta al ciclo del MANUD. Aún quedan mejoras por hacer, sobre todo en lo relativo a la presentación de informes, completando la información disponible en los distintos portales y efectuando un seguimiento consolidado de la aplicación de los planes de ejecución. Por otra parte, aún es demasiado pronto para saber si los presupuestos CPP contribuirán, como se esperaba, a reducir la imposición de condiciones por parte de los donantes o a aumentar la proporción de las contribuciones plurianuales.
2. En general, las categorías de costos parecen estar bien definidas. Permiten comprender mejor los gastos del PMA. Las comprobaciones realizadas durante las misiones sobre el terreno en una muestra de gastos por valor de 56,4 millones de dólares indicaron que se habían asimilado correctamente y no revelaron errores de contabilidad significativos. Desde la puesta en marcha del sistema ha sido necesario introducir una serie de simplificaciones. Hallar un equilibrio entre la simplicidad y la precisión es complicado, como demuestran las limitaciones de agrupar las actividades realizadas sobre el terreno en categorías de actividades institucionales, o la imposibilidad de comparar la evolución de los niveles de costos de apoyo directo antes y después de la implementación de la hoja de ruta integrada.
3. Los presupuestos asignados a los asociados cooperantes forman parte integrante de la nueva estructura presupuestaria. Algunas características de los gastos que se les abonan plantean interrogantes, pero pueden considerarse aceptables (los costos de apoyo directo de los asociados considerados como costos fijos, y los pagos de comisiones considerados como gastos de transferencia por el PMA). El monto total de las comisiones abonadas a los asociados cooperantes debería ser objeto de seguimiento.
4. La carga de trabajo debida a la introducción de los PEP y los presupuestos CPP muy probablemente ha aumentado, aunque esta conclusión se basa más en un conjunto de indicios que en una causalidad matemática. Además, es una contrapartida del aumento de la cantidad de información y de la transparencia.

143. Por último, debe tenerse en cuenta que esta reforma, que hasta el momento ha costado 59,4 millones de dólares (incluidas las provisiones para 2019), aún no se ha aplicado en su totalidad, en particular, aunque no exclusivamente, en relación con el Marco de resultados institucionales, y que la experiencia debería permitir realizar otros ajustes con miras a lograr un equilibrio entre la transparencia y la carga de trabajo.

VI. AGRADECIMIENTOS

144. El equipo de auditoría desea expresar su profundo agradecimiento a la Dirección de Presupuesto y Programación (RMB), que participó activamente en la elaboración de este informe, y a las oficinas sobre el terreno que fueron objeto de las misiones de los auditores o cuyos directores aceptaron compartir sus percepciones y experiencia.

Fin de las observaciones de auditoría.

ANEXO

Estimaciones del impacto de los PEP en la carga de trabajo de las dependencias encargadas de las finanzas y el presupuesto

Cuadro 1						
	Número de partidas presupuestarias					
	Octubre de 2016	Octubre de 2018	Diferencia	Noviembre de 2016	Noviembre de 2018	Diferencia
Bangladesh	1 400	6 145	339 %	1 393	6 156	342 %
Guatemala	503	1 144	127 %	505	1 143	127 %
Haití	1 697	2 064	22 %	1 697	2 065	22%
Jordania	2 946	2 166	-26 %	2 940	2 168	-26 %
República Unida de Tanzania	1 472	2 829	92 %	1 478	2 822	92 %
Uganda	3 415	5 689	67 %	3 418	5 673	66 %
Zimbabwe	2 910	1 720	-41 %	2 912	1 720	-41 %
Total general	14 343	21 757	52 %	14 343	21 747	52 %

Cuadro 2						
	Número de compromisos efectuados por el personal*					
	Octubre de 2016	Octubre de 2018	Diferencia	Noviembre de 2016	Noviembre de 2018	Diferencia
Bangladesh	7	21	200 %	8	24	200 %
Guatemala	3	5	67 %	3	5	67 %
Haití	23	10	-57%**	24	10	-58%
Jordania	9	13	44 %	9	14	56 %
República Unida de Tanzania	9	15	67 %	10	15	67 %
Uganda	8	28	250 %	10	25	150%
Zimbabwe	5	14	180 %	3	16	433 %
Total general	64	106	66 %	67	109	63 %

* Se refiere únicamente a los profesionales de contratación internacional y los consultores; la funcionalidad de creación de compromisos mensuales (SAP-PBC) no se utiliza para el personal local.

Cuadro 3						
	Número de partidas de gastos					
	Octubre de 2016	Octubre de 2018	Diferencia	Noviembre de 2016	Noviembre de 2018	Diferencia
Bangladesh	1 023	2 557	150 %	912	2 879	216 %
Guatemala	303	399	32 %	316	206	-35 %
Haití	920	685	-26 %	1 271	523	-69%
Jordania	639	704	10%	790	583	-26%
República Unida de Tanzania	694	777	12%	701	816	16 %
Uganda	1 468	3 221	119 %	1 432	3 538	147 %
Zimbabwe	2 438	1 446	-41 %	2 220	1 560	-30 %
Total general	7 485	9 789	31 %	7 642	10 105	32 %

Fuente: SAP, WINGS, equipo encargado de las finanzas.

** El PMA ha indicado que, en su opinión, esta fuerte caída fue consecuencia del período posterior a la crisis humanitaria de 2016 en Haití.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
CPE	carteras de proyectos en los países
PEP	plan estratégico para el país
CAD	costo de apoyo directo
CAI	costo de apoyo indirecto
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONG	organización no gubernamental
OCOD	otros costos operacionales directos
AAP	presupuesto administrativo y de apoyo a los programas
RMB	Dirección de Presupuesto y Programación
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
SPRING	Standard Project Report Intelligent Next Generation
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo