



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITÉ DE FINANZAS

186.º período de sesiones

Roma, 7-9 de junio de 2021

**Informe del Auditor Externo sobre las iniciativas institucionales
de importancia fundamental**

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

Sr. Richard Bellin
Director de la Oficina de Auditoría Externa
Programa Mundial de Alimentos
Correo electrónico: richard.bellin@wfp.org

RESUMEN

- El documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre las iniciativas institucionales de importancia fundamental” se remite a la Junta Ejecutiva para examen.
- El resumen del “Informe del Auditor Externo sobre las iniciativas institucionales de importancia fundamental” está incluido en el documento principal presentado al Comité para que lo examine.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se pide al Comité de Finanzas que examine el documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre las iniciativas institucionales de importancia fundamental” y que lo refrende con miras a presentarlo a la Junta Ejecutiva para examen.

Proyecto de asesoramiento

- **De conformidad con el artículo XIV del Estatuto del PMA, el Comité de Finanzas de la FAO aconseja a la Junta Ejecutiva del PMA que apruebe el proyecto de decisión que figura en el documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre las iniciativas institucionales de importancia fundamental”.**



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

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

Distribución: general

Punto 6 del programa

Fecha: 12 de mayo de 2021

WFP/EB.A/2021/6-F/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 las iniciativas institucionales de importancia fundamental

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe del Auditor Externo sobre las iniciativas institucionales de importancia fundamental" (WFP/EB.A/2021/6-F/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2021/6-F/1/Add.1 y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

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

Coordinador del documento:

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



AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE
LAS INICIATIVAS INSTITUCIONALES DE
IMPORTANCIA FUNDAMENTAL

Ejercicio económico 2020

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: PAM-2020-4



ÍNDICE

RESUMEN.....	5
I. OBJETIVO, ALCANCE Y MÉTODO DE LA AUDITORÍA	6
II. LISTA DE RECOMENDACIONES	9
III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	11
1. Pertinencia de las iniciativas institucionales de importancia fundamental.....	12
1.1. Concepto de “prioridad estratégica”	12
1.2. Coherencia con las prioridades estratégicas	13
1.3. Coherencia con las demás inversiones	14
2. Gobernanza de las iniciativas institucionales de importancia fundamental.....	15
2.1. Toma de decisiones en el proceso de elaboración de las iniciativas institucionales de importancia fundamental.....	15
2.2. Aprobación por el SRAC de las solicitudes de presupuesto	18
2.3. Aprobación por la Junta Ejecutiva.....	19
2.4. Ejecución y seguimiento de las iniciativas institucionales de importancia fundamental aprobadas	20
2.5. Balance de los resultados de las iniciativas institucionales de importancia fundamental.....	21
3. Gestión financiera de las iniciativas institucionales de importancia fundamental.....	22
3.1. Marco presupuestario	22
3.2. Alcance de las iniciativas institucionales de importancia fundamental	24
3.3. Ejecución financiera.....	25
4. Rendimiento de las iniciativas institucionales de importancia fundamental.....	26
4.1. Consideración del rendimiento en la selección de las iniciativas institucionales de importancia fundamental.....	27
4.2. Seguimiento de la aplicación.....	28
5. Dimensión local de las iniciativas institucionales de importancia fundamental.....	29
5.1. Participación de las oficinas sobre el terreno	29
5.2. Desconcentración de los fondos	29
IV. AGRADECIMIENTOS.....	30
ANEXOS	31
Anexo 1: Medidas que se someten a la consideración de la Secretaría.....	31
Anexo 2: Lista de las iniciativas institucionales de importancia fundamental aprobadas por la Junta Ejecutiva desde 2015.....	32

Anexo 3: Ejemplos de propuestas de inversión similares a las iniciativas interinstitucionales de importancia fundamental, 2018-2020.....	33
Anexo 4: Resumen de las respuestas al cuestionario enviado a los despachos regionales y las oficinas en los países.....	35

RESUMEN

Las iniciativas institucionales de importancia fundamental son programas de gasto centrados en el cambio orgánico que la Secretaría propone con el fin de fortalecer las capacidades del PMA en las esferas de la programación, las operaciones y la administración. El presente informe contiene cinco observaciones principales.

1 – El marco de selección de las iniciativas institucionales de importancia fundamental no favorece el examen de su pertinencia. Las prioridades institucionales del Director Ejecutivo, al amparo de las cuales se establece el orden de prioridad de estas iniciativas, no están definidas con la suficiente precisión. En estas circunstancias, es difícil garantizar que la selección de las iniciativas se lleve a cabo en función de su capacidad para reforzar la estructura del PMA y permitirle alcanzar sus Objetivos Estratégicos. Aparte de las iniciativas que se financian con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas, el PMA lleva a cabo otras inversiones estratégicas que se financian con cargo a ese presupuesto, en esferas similares, sin que la Junta Ejecutiva pueda tener una visión de conjunto.

2 – Se observan deficiencias en materia de gobernanza en lo que se refiere a la separación de funciones, la transparencia y la normalización. Debido a la forma en que está diseñado el proceso de selección de las iniciativas institucionales de importancia fundamental, las personas que proponen las inversiones y las que las seleccionan con vistas a su aprobación son las mismas. La Junta Ejecutiva aprueba en bloque estas iniciativas, descritas de manera muy general, y casi siempre sin que haya una presentación de los efectos previstos. Los documentos de trabajo del Comité de Asignación Estratégica de Recursos no permiten garantizar la trazabilidad del proceso de selección. Además, los comités directivos que supervisan la ejecución de estas iniciativas carecen de unas normas de funcionamiento armonizadas.

3 – Los instrumentos de medición de los resultados de las iniciativas institucionales de importancia fundamental no están sistematizados ni son siempre lo suficientemente sólidos. Muchas de las iniciativas de este tipo se desarrollan en esferas que resultan claramente beneficiosas para la gestión del PMA (en especial, la automatización de los procesos, la elaboración de planes estratégicos para los países, la búsqueda de financiación privada, la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas), pero sus resultados apenas se mencionan en los informes anuales de las realizaciones. La falta de unos criterios de rendimiento claros y cuantificables dificulta a veces una valoración de las realizaciones con respecto a las metas establecidas. Se han efectuado pocos análisis de la relación costo-beneficio.

4 – Es necesario definir con mayor claridad el marco financiero en el que se inscriben las iniciativas institucionales de importancia fundamental. La terminología que utiliza la Secretaría es ambigua, puesto que equipara estas iniciativas a “inversiones”, cuando no lo son en absoluto desde el punto de vista financiero y contable. La ejecución de estas iniciativas resulta posible gracias al superávit de los ingresos en concepto de recuperación de los costos de apoyo indirecto con respecto al nivel previsto en el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas. Es posible que en ocasiones estas iniciativas se hayan considerado complementos de los recursos ordinarios en vez de gastos dirigidos a favorecer el cambio orgánico. En este contexto y a falta de un sistema de medición sólido y preciso de los resultados, el debate sobre la oportunidad de asignar el saldo positivo de la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas a las operaciones en vez de a este tipo de iniciativas sigue abierto, lo mismo que el debate sobre la conveniencia de reexaminar el nivel de los costos de apoyo indirecto.

5 – La elaboración centralizada de las iniciativas institucionales de importancia fundamental no favorece la participación de las oficinas sobre el terreno. Salvo algunas excepciones, las oficinas en los países intervienen en mucha menor medida que la Sede en la elaboración y ejecución de las iniciativas, pese a ser los principales beneficiarios, teniendo en cuenta el carácter descentralizado de la labor del PMA. La mayor participación de las oficinas sobre el terreno en el diseño de estas iniciativas resulta especialmente recomendable si se considera que en algunos proyectos puede ser necesario realizar adaptaciones a nivel local.

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y MÉTODO DE LA AUDITORÍA

1. De conformidad con nuestras cartas de notificación, de fechas 24 de mayo y 20 de noviembre de 2020, un equipo de cuatro auditores realizó una misión de comprobación en la Sede del PMA en Roma en dos etapas: del 20 al 24 de julio de 2020 y del 18 al 29 de enero de 2021. Además, durante el ejercicio económico 2020-2021, se programaron misiones sobre el terreno en ocho oficinas en los países¹. A pesar de que solo pudieron realizarse a distancia debido a la pandemia de COVID-19, estas misiones han contribuido a la elaboración del presente informe, cuya finalidad es examinar las iniciativas institucionales de importancia fundamental.
2. Por decisión de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de noviembre de 2015, y en virtud del artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA, la labor de auditoría externa del Programa se encomendó al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia (*Cour des comptes*) durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022.
3. El mandato del Auditor Externo se precisa en el artículo 14 del Reglamento Financiero del PMA y en el anexo correspondiente, así como en la solicitud de candidaturas para el puesto de Auditor Externo. La solicitud de candidaturas, junto con la oferta de servicios del Tribunal de Cuentas, y en particular su oferta técnica detallada aprobada por la Junta, constituyen las atribuciones del mandato.
4. El Auditor Externo es responsable de comprobar los estados financieros del PMA (artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular observaciones, si así lo desea, acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión del PMA (artículo 14.4 del Reglamento Financiero).
5. De conformidad con el artículo 3.1 del Reglamento Financiero, el Director Ejecutivo es responsable de la gestión financiera de las actividades del PMA, de la cual rinde cuentas a la Junta.
6. Con el fin de garantizar que, de conformidad con las normas internacionales de auditoría, las obligaciones respectivas de la dirección y del Auditor Externo se entendieran claramente, en su momento se elaboró una carta de encargo junto con la Secretaría del PMA. Además, antes de cada auditoría el Auditor Externo comunica a la Secretaría el alcance de las comprobaciones que llevará a cabo.
7. El presente informe se inscribe en el plan de trabajo anual que el Auditor Externo presentó a la Junta Ejecutiva del PMA durante su segundo período de sesiones ordinario de 2020, celebrado en el mes noviembre, en el que se describen las actividades de auditoría previstas para el período comprendido entre julio de 2020 y junio de 2021. De conformidad con su mandato, el Auditor Externo debe elaborar cada año un informe de auditoría sobre los estados financieros del PMA (que se presenta a la Junta para aprobación), acompañado de un dictamen sobre las cuentas, dos informes sobre las realizaciones y la regularidad de la gestión del PMA, también denominados “informes de auditoría de resultados” (que se presentan a la Junta para examen) y ocho cartas sobre asuntos de gestión redactadas después de las visitas a las oficinas sobre el terreno (despachos regionales y oficinas en los países). El Auditor Externo 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.

¹ Benin, Egipto, el Ecuador, Madagascar, Nicaragua, Rwanda, el Sudán y Zambia.

8. La auditoría de las iniciativas institucionales de importancia fundamental del PMA se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre las auditorías de resultados y las auditorías de cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA y las atribuciones adicionales que figuran en el anexo de dicho reglamento. Estas normas exigen que el Auditor Externo cumpla las normas deontológicas pertinentes, aplique su juicio profesional y demuestre un pensamiento crítico durante la auditoría.

9. La auditoría tenía como objetivos fundamentales examinar:

- si las iniciativas institucionales de importancia fundamental responden a los desafíos estratégicos del PMA y se ajustan a la definición previamente acordada por la Junta Ejecutiva (examen de la pertinencia);
- si el proceso de selección, aplicación y seguimiento de las iniciativas institucionales de importancia fundamental está adecuadamente controlado y permite a la Junta Ejecutiva decidir acerca de su aprobación basándose en elementos sólidos (examen de la gobernanza);
- si el marco presupuestario y las modalidades de financiación de las iniciativas institucionales de importancia fundamental son transparentes y se adaptan a las necesidades del PMA (examen de la financiación), y
- si las iniciativas institucionales de importancia fundamental han sido diseñadas de manera que permitan medir los resultados y determinar si se han cumplido los objetivos fijados inicialmente (examen de las realizaciones).

10. A la vista del número de iniciativas institucionales de importancia fundamental aprobadas por la Junta Ejecutiva desde 2015 (25), el equipo de auditoría decidió basar su análisis en una muestra de cinco iniciativas, a saber:

- Aumentos de eficiencia obtenidos gracias a la integración de los sistemas y a las tecnologías de la información (2019-2020);
- Reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (2019-2020);
- Estrategia relativa al sector privado (2020-2021);
- Fondo del PMA para la Agenda 2030 (2019-2020);
- Prioridades de los despachos regionales (2018).

11. Todas las observaciones y las recomendaciones se han examinado junto con el personal competente, en particular, con el personal de la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales (CPP). La reunión de cierre de la auditoría se celebró el 29 de enero de 2021 en la Sede del PMA y contó con la presencia del Director de la CPP.

12. En las auditorías realizadas de conformidad con las normas internacionales, los resultados y el cumplimiento se examinan basándose en criterios adecuados y se analizan las causas de las discrepancias que pueda haber respecto de estos criterios. El objetivo es responder a las principales preguntas de la auditoría y recomendar mejoras. La primera etapa de una auditoría consiste en delimitar el asunto considerado, en este caso, las iniciativas institucionales de importancia fundamental. Dicho asunto puede adoptar diversas formas y tener características distintas, dependiendo del objetivo de la auditoría. Para que resulte apropiado, el asunto considerado ha de poder definirse, de modo que sea posible medirlo de forma sistemática en función de los criterios establecidos y pueda ser objeto de

procedimientos que permitan recabar elementos probatorios suficientes y adecuados que sirvan de fundamento a las conclusiones de la auditoría.

13. Para llevar a cabo su examen, el Auditor Externo elaboró una clasificación lógica de los objetivos que las iniciativas institucionales de importancia fundamental pretenden alcanzar, a saber, objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos. Los objetivos inmediatos se traducen en realizaciones fácticas; los objetivos operacionales implican la obtención de resultados, lo que requiere una evaluación más cualitativa, y los Objetivos Estratégicos se plasman en los efectos previstos a largo plazo, cuyo análisis tiene más relación con la evaluación. Las realizaciones, los resultados y los efectos previstos enumerados en el marco lógico constituyen los criterios básicos de valoración del rendimiento de las operaciones.

14. El enfoque de un programa basado en un marco lógico de objetivos puede resumirse como se indica a continuación.

Marco lógico de las iniciativas institucionales de importancia fundamental

Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos Estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> Aprovechar el saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas Seleccionar y financiar proyectos que permitan reforzar las capacidades administrativas y operacionales del PMA Establecer indicadores que permitan medir los resultados de las iniciativas institucionales de importancias fundamental Velar por la participación de los niveles regional y local en el diseño y la ejecución de las iniciativas institucionales de importancia fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las capacidades del PMA en las esferas de la programación, las operaciones y la administración Reforzar la eficiencia y las realizaciones del apoyo indirecto a las misiones del PMA Completar la financiación de las prioridades institucionales del PMA Seleccionar y financiar los proyectos que mejor respondan a las necesidades fundamentales del PMA en materia de cambio orgánico 	<ul style="list-style-type: none"> Permitir al PMA optimizar el aprovechamiento de los recursos que destina al apoyo administrativo a las operaciones Mejorar la capacidad del PMA de responder a las crisis, cada vez más numerosas Adaptar las capacidades del PMA en las esferas de la administración, las operaciones y la programación Aumentar la capacidad del PMA de alcanzar sus Objetivos Estratégicos
Realizaciones	Resultados	Efectos previstos

Fuente: Auditor Externo.

15. Debido a las restricciones de viaje impuestas como consecuencia de la situación sanitaria, los equipos de auditoría externa tuvieron que realizar todas las verificaciones de las oficinas sobre el terreno a distancia. No obstante, el Auditor Externo considera que estas dificultades no le han impedido reunir los elementos probatorios adecuados en los que basar su dictamen.

II. LISTA DE RECOMENDACIONES

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

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

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

Esfera	Prioridad	Recomendaciones
Pertinencia	1	1. El Auditor Externo recomienda aclarar el alcance de las prioridades institucionales del PMA y elaborar una estrategia detallada para cada prioridad, en la que se incluyan los resultados y los productos que se espera conseguir.
Pertinencia	1	2. El Auditor Externo recomienda prestar mayor atención al modo en que las iniciativas institucionales de importancia fundamental contribuyen a reforzar la capacidad institucional del PMA para alcanzar sus Fines y Objetivos Estratégicos, en particular, elaborando un marco que permita clasificar las propuestas de inversión por orden de prioridad.
Gobernanza	2	3. El Auditor Externo recomienda que se facilite a los órganos competentes en materia presupuestaria, en particular, a la Junta Ejecutiva, un informe recapitulativo de las inversiones llevadas a cabo por el PMA, sean o no iniciativas institucionales de importancia fundamental, especificando la fuente de financiación.
Gobernanza	2	4. El Auditor Externo recomienda que se establezca un formato de presentación normalizado más riguroso para las propuestas de inversión de una cuantía importante (inversiones en general e iniciativas institucionales de importancia fundamental, en particular), a fin de garantizar la trazabilidad de las decisiones del Comité de Asignación Estratégica de Recursos.
Gobernanza	1	5. El Auditor Externo recomienda que para cada iniciativa institucional de importancia fundamental se incluya en el Plan de Gestión una decisión específica, que deberá presentarse a la Junta para aprobación, en la que se indique el presupuesto provisional y, en particular, la dotación de personal, los objetivos previstos en materia de cambio orgánico, los resultados que se espera alcanzar y el calendario de ejecución.
Gobernanza	1	6. El Auditor Externo recomienda reforzar el seguimiento de la ejecución de las iniciativas institucionales de importancia fundamental y de las propuestas de inversión en general, estableciendo,

Esfera	Prioridad	Recomendaciones
		para las iniciativas y propuestas más importantes, la obligación de elaborar un informe trimestral normalizado que se presentará a los órganos de gobernanza presupuestaria, a fin de poder hacer el seguimiento de los gastos con respecto al presupuesto, de los indicadores de las realizaciones y de los resultados previstos.
Gobernanza	2	7. El Auditor Exterior recomienda que, cuando una propuesta de inversión sea continuación de un gasto anterior o en curso similar, se incluya una sección específica sobre los resultados alcanzados anteriormente.
Gobernanza	1	8. El Auditor Externo recomienda que en el Informe Anual de las Realizaciones se incluya un balance de los resultados de las iniciativas institucionales de importancia fundamental, en un formato de síntesis normalizado, en el que se indiquen los gastos reales con respecto a los presupuestos aprobados en el Plan de Gestión, incluidos los costos de personal, y los resultados obtenidos.
Gestión financiera	3	9. El Auditor Externo recomienda reforzar los controles internos para que únicamente se carguen a las iniciativas institucionales de importancia fundamental gastos que guarden relación directa con su finalidad.
Realizaciones	1	10. El Auditor Externo recomienda establecer indicadores de las realizaciones realistas, cuantificables y realizables para cada iniciativa institucional de importancia fundamental.
Dimensión local	2	11. El Auditor Externo recomienda aumentar la participación del nivel local en las deliberaciones del Comité de Asignación Estratégica de Recursos, mediante la inclusión de representantes de los despachos regionales.

III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

18. Las iniciativas institucionales de importancia fundamental se instituyeron, en su forma actual, en el Plan de Gestión para 2015-2017². Se definen como inversiones no recurrentes destinadas a “fortalecer las capacidades del PMA en las esferas de la programación, las operaciones y la administración”³. Han de ser de carácter extraordinario; no estar comprendidas en el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) ordinario; no estar relacionadas con un único proyecto; necesitar financiación previsible; tener pocas probabilidades de generar suficiente inversión adicional por parte de los donantes, y centrarse en el cambio orgánico⁴.

19. Desde el 1 de enero de 2015, la Junta Ejecutiva ha aprobado 25 iniciativas institucionales de importancia fundamental⁵ (cinco de las cuales han sido ejecutadas a lo largo de dos o tres años), por un importe total de 237,5 millones de dólares EE.UU.

Cuadro 1: Principales datos sobre las iniciativas institucionales de importancia fundamental (millones de dólares)

Año	Número de iniciativas institucionales de importancia fundamental	Importe global
2015	1	27,2
2016	2	20,0
2017	1	13,5
2018	14	35,6
2019	6	69,3
2020	5	39,7
2021	2	32,2
Total	31	237,5

Fuente: Auditor externo, sobre la base de los planes de gestión.

20. Las iniciativas institucionales de importancia fundamental han ido aumentando en número desde 2018 y así, mientras que entre 2015 y 2017 se puso en marcha una media de una iniciativa de este tipo al año, por un importe de 20,3 millones de dólares, en el período comprendido entre 2018 y 2021, se pasó a una media de seis iniciativas al año, por un importe medio anual de 44,2 millones de dólares.

21. Los títulos de las iniciativas institucionales de importancia fundamental adoptadas por la Junta Ejecutiva desde el 1 de enero de 2015 reflejan una amplia variedad de temas, entre otros, los sistemas de información y comunicación, los despachos regionales, la capacitación,

² WFP/EB.2/2014/5-A/1.

³ Definición tomada del Plan de Gestión del PMA para 2019-2021 (WFP/EB.2/2018/6-A/1/Rev.1) y recogida también en el Plan de Gestión del PMA para 2020-2022 (WFP/EB.2/2019/5-A/1).

⁴ Criterios establecidos en 2015 en el documento WFP/EB.A/2015/6-C/1, párr. 49.

⁵ Véase el anexo 2. En este total se ha incluido el fondo de indemnización por cese en el servicio, el cual, según la CPP, no constituye una iniciativa institucional de importancia fundamental propiamente dicha. En conjunto, estas iniciativas se mencionan 31 veces en los planes de gestión.

la ejecución de la nueva política en materia de nutrición, la reforma del sistema de las Naciones Unidas, la movilización de recursos, etc. La lista de las iniciativas aprobadas figura en el anexo 2 del presente informe.

22. El período en el que se desarrolló la auditoría coincidió con la reflexión en curso sobre los procedimientos presupuestarios, que se ha denominado “proceso de presupuestación estratégica ascendente”. Este proceso, iniciado por la Secretaría en junio de 2020 y que debe concluir en noviembre de 2021, incluye un análisis de las necesidades relacionadas con el apoyo a los programas, junto con un examen de las fuentes de financiación para atender dichas necesidades, en especial el presupuesto AAP⁶. El Auditor Externo ha tenido en cuenta el hecho de que el ámbito de aplicación de esta actuación puede superponerse al de la presente auditoría y que, en el momento de realizar sus propias investigaciones, aún no se conocían las conclusiones definitivas.

1. Pertinencia de las iniciativas institucionales de importancia fundamental

1.1. Concepto de “prioridad estratégica”

23. Las iniciativas institucionales de importancia fundamental son uno de los posibles usos de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. Esta cuenta, que sirve para contabilizar el superávit de los ingresos del PMA en concepto de recuperación de los costos de apoyo indirecto (CAI) con respecto al nivel previsto en el presupuesto AAP en un ejercicio económico determinado, se puede utilizar con cuatro finalidades: para cubrir cualquier diferencia que surja entre los ingresos en concepto de recuperación de los CAI y los gastos con cargo al presupuesto AAP aprobados; como reserva para cubrir el riesgo de reducción de los ingresos procedentes de la recuperación de los CAI o el riesgo de financiación insuficiente del presupuesto AAP; para financiar iniciativas institucionales de importancia fundamental o fondos de apoyo temáticos, y para consolidar las reservas del PMA⁷.

24. Las iniciativas institucionales de importancia fundamental son denominadas “propuestas de inversión”, en el sentido de que son gastos extraordinarios que se suman a los gastos recurrentes, que se denominan “propuestas de asignación de recursos” y están previstos en el presupuesto AAP. Los términos “propuestas de inversión” y “propuestas de asignación de recursos” no permiten diferenciar los gastos de inversión de los gastos de funcionamiento, y pueden abarcar ambos tipos de gastos indistintamente. De hecho, las iniciativas institucionales de importancia fundamental engloban gastos que, en efecto, no son recurrentes pero cuya naturaleza —salarios, gastos de viaje, organización de reuniones, gastos de capacitación— hace que no se diferencien de los gastos de funcionamiento ordinario del PMA. Dicho de otro modo, la terminología que utiliza el Programa no se basa en la diferencia entre activos fijos amortizables y activos no amortizables, sino en la naturaleza recurrente o no recurrente de los gastos. Estos aspectos se tratan con mayor detalle en la parte 3 del presente informe, sobre la gestión financiera.

25. La Junta Ejecutiva ha establecido dos fines estratégicos para el PMA (“Ayudar a los países a alcanzar el objetivo del Hambre Cero” y “Promover las asociaciones para apoyar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]”), que se plasman en cinco Objetivos Estratégicos vinculados a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS⁸, a saber: 1) erradicar el hambre, preservando el acceso a los alimentos; 2) mejorar la nutrición;

⁶ “Informe de actualización sobre el proceso de presupuestación estratégica ascendente” (WFP/EB.1/2021/5-A/1), febrero de 2021.

⁷ “Plan de Gestión del PMA para 2021-2023” (WFP/EB.2/2020/5-A/1/Rev.1), párr. 223.

⁸ “Plan Estratégico del PMA para 2017-2021” (WFP/EB.A/2016/5-A).

3) lograr la seguridad alimentaria; 4) reforzar los medios de implementación de los ODS, y 5) asociarse para obtener resultados en relación con los ODS.

26. Por otra parte, el Director Ejecutivo también ha definido las prioridades institucionales del PMA, recogidas en los documentos aprobados por la Junta. Estas prioridades, que figuran en los planes de gestión, se refieren de manera indirecta a los Fines y los Objetivos Estratégicos del PMA.

27. Las seis prioridades institucionales enunciadas por el Director Ejecutivo y recogidas en el Informe Anual de las Realizaciones de 2019⁹ son: liderazgo en situaciones de emergencia; asociaciones y financiación para alcanzar el objetivo del Hambre Cero; excelencia en los programas; transformación digital; simplificación y eficiencia, y cuestiones de estrategia, gobernanza y personal.

1.2. Coherencia con las prioridades estratégicas

28. Las prioridades institucionales del Director Ejecutivo se catalogan en una aplicación informática¹⁰ en la que se presentan las propuestas de asignación de recursos y las propuestas de inversión, en particular, las iniciativas institucionales de importancia fundamental, las cuales deben vincularse a una de las prioridades para poder ser aprobadas. En la aplicación no figuran ni los Fines ni los Objetivos Estratégicos del PMA. Por lo tanto, las iniciativas institucionales de importancia fundamental se evalúan en relación con las obligaciones de medios y las prioridades de la dirección (simplificación, eficiencia, transformación, etc.) y no en relación con las obligaciones de resultados ni en función de su vinculación con los Fines y Objetivos Estratégicos (principalmente, erradicar el hambre, mejorar la nutrición y establecer asociaciones). Es cierto que, por su propia naturaleza, estas iniciativas permiten proporcionar apoyo indirecto a las operaciones y casi nunca están directamente relacionadas con los Objetivos Estratégicos. Sin embargo, sí que pretenden reforzar la capacidad institucional del PMA de apoyar la realización de dichos objetivos. Por ello, convendría poder establecer un vínculo explícito, aunque fuera indirecto, entre las iniciativas y los fines estratégicos.

29. Además, este marco basado en los medios y las prioridades de la dirección está formulado utilizando términos generales (excelencia, eficiencia, asuntos de personal, etc.) y no va acompañado de unos objetivos claros y precisos, lo que hace que sea posible aceptar prácticamente cualquier proyecto de iniciativa institucional de importancia fundamental. En la mayoría de los casos, la prioridad que se menciona es la de la “simplificación y eficiencia”.

30. El hecho de recurrir a esta solución fácil, consistente en referirse de manera casi sistemática a una sola de las prioridades del Director Ejecutivo y casi siempre a la misma, evita tener que plantearse la pertinencia de la iniciativa con respecto a los Fines y Objetivos Estratégicos del PMA. Con ello, se tiende a que las preocupaciones en materia de gestión prevalezcan sobre los objetivos fundamentales del PMA y de sus donantes.

31. No obstante, cuatro de las prioridades institucionales tienen un vínculo más directo con el mandato operacional del PMA, a saber, el liderazgo en situaciones de emergencia; las asociaciones y la financiación para alcanzar el objetivo del Hambre Cero; la excelencia en los programas, y las cuestiones de estrategia, gobernanza y personal.

32. Es de lamentar que el Comité de Asignación Estratégica de Recursos (SRAC) y el Grupo Directivo no recurran en mayor medida a estos otros aspectos del marco definido por el

⁹ WFP/EB.A/2020/4-A.

¹⁰ Programa Tagetik.

Director Ejecutivo, con implicaciones más estratégicas, y que predominen de manera casi exclusiva las preocupaciones relacionadas con la simplificación y la eficiencia. Así, por ejemplo, para justificar la adopción de la iniciativa relativa a la “reforma del sistema de las Naciones Unidas”, los encargados de diseñar el proyecto, así como el SRAC y el Grupo Directivo, podrían haberse referido también al Fin Estratégico 2 y a los Objetivos Estratégicos 4 y 5. Este mismo razonamiento es válido para muchas otras iniciativas de este tipo.

33. Al limitar la obligación de justificar las iniciativas institucionales de importancia fundamental a un ejercicio puramente formal, por el hecho de referirse sistemáticamente a la obligación de medios, los órganos decisorios, es decir, el SRAC y el Grupo Directivo, no promueven una reflexión sobre la iniciativa o la inversión propuesta como medio de lograr los ODS prioritarios para el PMA (los ODS 2 y 17). Con ello, se corre el riesgo de que la comodidad del procedimiento prevalezca sobre la finalidad de la medida.

34. La CPP, que ejerce las funciones de secretaría del SRAC, ha empezado a definir unos criterios que permitan clasificar las propuestas de inversión (incluidas las iniciativas institucionales de importancia fundamental) por orden de prioridad aplicando unos parámetros cuantitativos y cualitativos para la evaluación de los proyectos presentados¹¹. Uno de los criterios insta a referirse expresamente a una o más de las prioridades institucionales del Director Ejecutivo. Otro de los criterios, sobre el “valor para las oficinas en los países”, remite a los “objetivos humanitarios” y al “nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz”, lo que alude, por una parte, a los dos Fines Estratégicos y a los cinco Objetivos Estratégicos del PMA y, por otra, a una de las preocupaciones en materia de gestión de la Secretaría. Esta ha indicado que este marco para el establecimiento de prioridades ya se ha aplicado en el proceso de asignación presupuestaria de 2021.

35. En cuanto a los criterios que deberían aplicar los servicios que presentan proyectos de inversión, aún se ha de elaborar un compendio que reúna, por una parte, los Fines y Objetivos estratégicos y, por otra, las prioridades institucionales. En cuanto a los criterios que deberían aplicar los servicios que presentan proyectos de inversión, aún se ha de elaborar un compendio que reúna, por una parte, los Fines y Objetivos Estratégicos y, por otra, las prioridades institucionales.

Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda aclarar el alcance de las prioridades institucionales del PMA y elaborar una estrategia detallada para cada prioridad, en la que se incluyan los resultados y los productos que se espera conseguir.

Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda prestar mayor atención al modo en que las iniciativas institucionales de importancia fundamental contribuyen a reforzar la capacidad institucional del PMA para alcanzar sus Fines y Objetivos Estratégicos, en particular, elaborando un marco que permita clasificar las propuestas de inversión por orden de prioridad.

1.3. Coherencia con las demás inversiones

36. Aparte de las iniciativas institucionales de importancia fundamental financiadas con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, el PMA sufraga gastos no recurrentes (propuestas de inversión) con fondos procedentes de otras dos fuentes de financiación: por una parte, el propio presupuesto AAP, mediante la reasignación de los recursos disponibles, y por otra, mediante contribuciones multilaterales para fines concretos.

¹¹ CPP. 2020. “Prioritization process for ICCs” (documento interno). Véase también la parte 2 del presente informe.

37. En 2018 y 2019, estos gastos correspondieron, respectivamente, a 77 y 174 operaciones y supusieron unos compromisos financieros por valor de 55 y 121 millones de dólares. Comparativamente, desde 2018 ha habido una media anual de seis iniciativas institucionales de importancia fundamental, con un presupuesto medio de 44,2 millones de dólares, como ya se ha indicado anteriormente. El examen de las 224 propuestas de inversión (excluidas las iniciativas institucionales de importancia fundamental) presentadas entre 2018 y 2020 pone de manifiesto numerosos casos de superposición, por no decir de duplicación, con las iniciativas institucionales de importancia fundamental aprobadas y ejecutadas durante ese mismo período¹².

38. Estas propuestas de inversión se refieren a ámbitos idénticos o similares a los de las iniciativas institucionales de importancia fundamental, y tratan, entre otros, de la generación de recursos adicionales, la nutrición, la aplicación de la hoja de ruta integrada y la capacidad de los despachos regionales y de las oficinas en los países de adaptarse a los cambios en los documentos sobre los programas, o la evolución tecnológica y la automatización de tareas. Es cierto que algunas de estas propuestas de inversión se financian mediante contribuciones multilaterales y no con cargo al presupuesto AAP, pero la similitud de los temas abordados muestra que o bien las iniciativas institucionales de importancia fundamental son una continuación de actividades emprendidas al amparo de otros presupuestos, o bien son duplicaciones, o bien son análogas a otros proyectos en curso, aunque se denominen de forma diferente.

39. No obstante, aunque se trata de inversiones que se refieren a temas conexos, la Junta no tiene una visión global de las mismas debido a que las fuentes de financiación son diferentes. Pero independientemente de que una inversión se financie mediante una contribución multilateral, mediante una financiación AAP adicional, o con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, se supone que ha de responder a una necesidad estructural del Programa y, por consiguiente, esta información debería consolidarse y difundirse para que los miembros de la Junta puedan tener una visión global de los gastos estratégicos anuales del PMA.

40. La Secretaría ha señalado que los trabajos que se están llevando a cabo en el marco del proceso de presupuestación estratégica ascendente permitirán tener una idea más clara de las necesidades de financiación totales y hacer constar en el Plan de Gestión todos los gastos, independientemente del origen de los fondos.

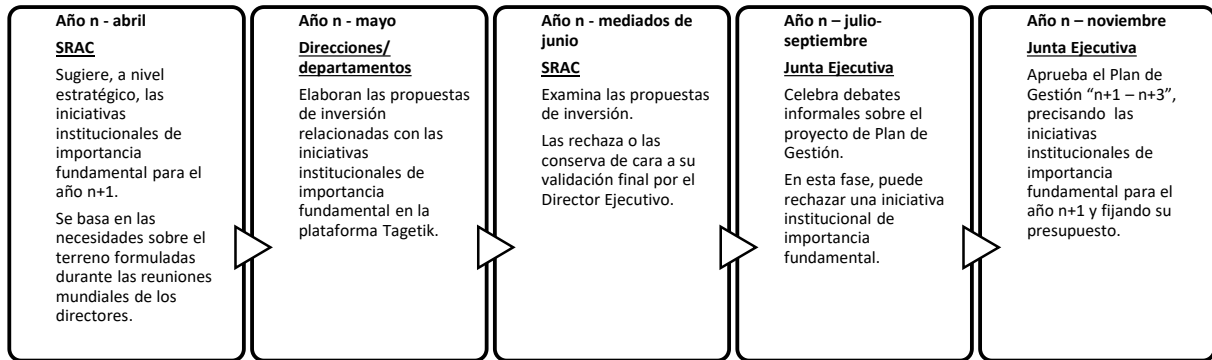
Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se facilite a los órganos competentes en materia presupuestaria, en particular, a la Junta Ejecutiva, un informe recapitulativo de las inversiones llevadas a cabo por el PMA, sean o no iniciativas institucionales de importancia fundamental, especificando la fuente de financiación.

2. Gobernanza de las iniciativas institucionales de importancia fundamental

2.1. Toma de decisiones en el proceso de elaboración de las iniciativas institucionales de importancia fundamental

41. En la siguiente figura se muestran las principales etapas del proceso de elaboración de las iniciativas institucionales de importancia fundamental.

¹² Véase el anexo 3.



Fuente: Auditor Externo.

42. El SARC es el encargado de diseñar las iniciativas institucionales de importancia fundamental en la etapa previa a su presentación a la Junta Ejecutiva, y el responsable de su ejecución. Su función es velar por que los recursos financieros con respecto a los cuales la dirección goza de poder discrecional se asignen de manera coherente, transparente y de conformidad con las prioridades del PMA. El Comité está compuesto por el Subdirector Ejecutivo y Jefe de Finanzas (miembro y presidente); el Jefe de Gabinete (vicepresidente); el Director Ejecutivo Adjunto; los otros tres Subdirectores Ejecutivos jefes de departamento, y el Director de la CPP (en calidad de observador). La secretaría del SRAC está a cargo de la CPP.

43. Los miembros del SRAC elaboran una lista de los temas que podrían ser objeto de una iniciativa institucional de importancia fundamental, tras haber sido informados del saldo previsto de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP¹³, y, al menos una vez al año, de las necesidades señaladas por las oficinas sobre el terreno. En efecto, durante las reuniones mundiales anuales de los directores, los directores regionales y los directores en los países tienen la posibilidad de expresar su visión estratégica.

44. Una vez que a comienzos de año el SRAC define las iniciativas institucionales de importancia fundamental a nivel estratégico, se han de realizar las correspondientes solicitudes de recursos para el ejercicio siguiente, antes de presentarlas a la Junta Ejecutiva para su aprobación. Dado que estas iniciativas no se financian con cargo al presupuesto AAP, su tramitación sigue un procedimiento distinto. Se formulan como solicitudes de fondos "de carácter extraordinario"¹⁴ mediante propuestas de inversión. Se supone que este proceso "permite hacer una evaluación rigurosa de cada propuesta con arreglo a unos criterios estándar relativos a las actividades, los resultados tangibles, los beneficios previstos mediante el uso óptimo de los recursos y los costos totales de la inversión". Los resultados se registran en el Informe Anual de las Realizaciones¹⁵.

45. La primera etapa de una solicitud de financiación es el registro de una propuesta de inversión en la plataforma presupuestaria Tagetik¹⁴. El procedimiento comienza en mayo del año n¹⁶. La propuesta de inversión se presenta al director de la dirección pertinente para su validación. A continuación, los directores de departamento remiten a la secretaría del SRAC una lista de las propuestas de inversión aceptadas por su departamento, clasificadas por orden de prioridad. El SRAC examina las solicitudes a mediados de junio y puede rechazarlas,

¹³ Oficina del Inspector General. "Advisory Assignment on WFP Corporate Resource Allocation", junio de 2019.

¹⁴ CPP. 2020. "Management Plan 2021-2023 Guidelines" (documento interno).

¹⁵ "Informe parcial sobre el examen del Marco de financiación, incluida la recuperación de los costos de apoyo indirecto" (WFP/EB.A/2015/6-C/1). 2015. Párrs. 48 y 50.

¹⁶ CPP. 2019. "Management Plan 2020 - 2022, PSA & Extra Budgetary submissions (Budget Planner Information Session)", diapositiva 12.

pedir que sean modificadas o incluirlas en una lista de propuestas prioritarias que se presentará al Director Ejecutivo para su aprobación. Seguidamente, las propuestas de inversión aprobadas se incorporan a la iniciativa institucional de importancia fundamental a la que correspondan, y el conjunto de iniciativas se integra en el proyecto de Plan de Gestión para los años “n+1 - n+3”.

46. En este proceso intervienen numerosas instancias que han de supervisar y confirmar la pertinencia de las iniciativas institucionales de importancia fundamental propuestas. No obstante, aunque se denominen de forma distinta, dichas instancias están constituidas por las mismas personas, salvo algunas excepciones. Así, los directores de departamento, quienes ponen en marcha, supervisan y coordinan la elaboración de las propuestas de inversión, son miembros del SRAC, que es el órgano responsable de la asignación de los recursos, pero también del Comité Directivo Superior¹⁷ y del Grupo Directivo¹⁸, a los que corresponde establecer la orientación estratégica.

47. Sin duda, el hecho de que haya superposiciones en la composición de estas instancias tiene la ventaja de agilizar el proceso de elaboración de las iniciativas institucionales de importancia fundamental. En efecto, como los directores de departamento son quienes deciden en el seno del SRAC cuáles serán las iniciativas pertinentes para el año n+1, resultan los más indicados para dirigir la elaboración de las correspondientes propuestas de inversión¹⁹.

48. No obstante, estas similitudes entre las instancias de gobernanza de las iniciativas institucionales de importancia fundamental, e incluso su composición casi idéntica, llevan a plantearse la cuestión de la separación de funciones y la transparencia del proceso de adopción de decisiones, ya que irremediamente los directores de los departamentos se hallan en la tesitura de formar parte a la vez de la instancia que propone la iniciativa y de la que decide al respecto, cuando se pide al SRAC que apruebe las propuestas de inversión que ellos mismos han contribuido a elaborar. Ni siquiera el Presidente del SRAC escapa a esta lógica, puesto que él dirige un departamento del que a menudo emanan las solicitudes de presupuesto y, además, está al cargo del servicio que asume la secretaría del SRAC.

49. Dado que en el momento de realizar la auditoría la gobernanza presupuestaria estaba siendo objeto de una revisión en el marco del proceso de presupuestación estratégica ascendente, el Auditor Externo no formula ninguna recomendación al respecto, aunque invita a la Secretaría a tener en cuenta la posible medida que se señala a continuación.

Medida que se somete a la consideración de la Secretaría – Gobernanza presupuestaria – Revisar la composición del Comité de Asignación Estratégica de Recursos (SRAC) a fin de diferenciarlo más claramente del Comité Directivo Superior y del Grupo Directivo, y hacer que sea presidido por un miembro que no intervenga en la elaboración de las propuestas de inversión, por ejemplo, el Jefe de Gabinete.

¹⁷ El Comité Directivo Superior, compuesto por el Director Ejecutivo, el Director Ejecutivo Adjunto, los subdirectores ejecutivos, el Jefe de Gabinete, el Jefe Adjunto de Gabinete y los directores regionales, es un órgano consultivo que se ocupa de las cuestiones de estrategia y de gestión y de su aplicación sobre el terreno, con el objetivo de garantizar la ejecución coherente del mandato y la estrategia del PMA (OED2020/017).

¹⁸ El Grupo Directivo, compuesto por el Director Ejecutivo, el Jefe de Gabinete, el Director Ejecutivo Adjunto y los subdirectores ejecutivos, es un órgano decisorio al más alto nivel en el seno del Programa que se encarga de definir la orientación estratégica y el marco para la adopción de decisiones de conformidad con el mandato del PMA (OED2020/017).

¹⁹ El seguimiento de estas propuestas se lleva a cabo asimismo mediante el programa Tagetik.

2.2. Aprobación por el SRAC de las solicitudes de presupuesto

50. El examen del SRAC de las propuestas de inversión que le son presentadas, entre las que se incluyen las iniciativas institucionales de importancia fundamental, es una etapa importante a la hora de determinar qué solicitudes de presupuesto se incluirán en el Plan de Gestión propuesto para el año siguiente.

51. Ante el elevado número de propuestas que se presentan, la clasificación de las iniciativas por orden de prioridad es un tema recurrente en los debates que el SRAC viene celebrando desde 2018²⁰. El objetivo es establecer un método que permita diferenciar las distintas solicitudes de presupuesto, a fin de facilitar el proceso de toma de decisiones. En el momento de la auditoría, los departamentos disponían de un cuadro de calificación de las propuestas de inversión que debían cumplimentar antes de remitirlas al SRAC, en el que se mezclaban criterios cuantitativos y cualitativos con diferentes índices de ponderación. Para una determinada iniciativa institucional de importancia fundamental, el director de departamento reúne las correspondientes solicitudes de presupuesto procedentes de las diversas direcciones de las que es responsable y, aplicando los criterios de calificación, asigna un grado de prioridad a cada solicitud²¹.

52. En general, los documentos de trabajo del SRAC, al igual que las actas de las reuniones y las notas conceptuales conexas no contienen demasiada información, por lo que no permiten garantizar la trazabilidad del proceso de toma de decisiones, desde el origen de la iniciativa hasta la valoración y evaluación de la inversión. En el caso de las iniciativas institucionales de importancia fundamental, difícilmente puede juzgarse si la clasificación por orden de prioridad se realiza de forma sistemática, ya que solo se ha distribuido un documento sobre el tema²¹, acerca de las solicitudes de presupuesto procedentes del Departamento de Gestión de las Operaciones (que está bajo la supervisión del Jefe de Gabinete) en 2020, con respecto a la iniciativa institucional de importancia fundamental sobre los aumentos de eficiencia obtenidos gracias a la integración de los sistemas y a las tecnologías de la información.

53. El Auditor Externo duda también de la utilidad del cuadro de calificación empleado para clasificar las propuestas de inversión por orden de prioridad. Según el informe de la reunión del SRAC de julio de 2020²², sigue siendo necesario reducir considerablemente el número de propuestas de inversión que se presentan al SRAC para su examen. Así lo confirma un estudio de caso realizado por el Departamento de Gestión de las Operaciones, que trata de la clasificación de las propuestas de inversión en 2020²³: de 48 expedientes, a 40 (el 83 %) se les asignó como mínimo un grado de prioridad “alto”; el grado más bajo asignado fue “medio” y ninguna propuesta se clasificó como no prioritaria.

54. Además, independientemente del método utilizado para establecer el orden de prioridad, el SRAC no se basa en ninguna otra documentación complementaria para tomar sus decisiones. Por tanto, debería disponer de información más precisa sobre el presupuesto provisional y el calendario de la operación en cuestión, los resultados que se espera obtener y los indicadores de las realizaciones correspondientes.

²⁰ Actas de las reuniones del SRAC de 16 de febrero de 2018, 18 de junio de 2019, 11 de diciembre de 2019 y 7 de julio de 2020.

²¹ “Consolidated Scorecard for CCI Systems Integration” (2020).

²² Actas de la reunión del SRAC de 7 de julio de 2020.

²³ “Consolidated Scorecard for CCI. Systems Integration and Investment Case Prioritization - Chief of Staff Case Study” (2020).

Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda que se establezca un formato de presentación normalizado más riguroso para las propuestas de inversión de una cuantía importante (inversiones en general e iniciativas institucionales de importancia fundamental, en particular), a fin de garantizar la trazabilidad de las decisiones del SRAC.

55. Para facilitar la aplicación de esta recomendación, el PMA podría contemplar la fijación de un umbral a partir del cual se considere que el importe de una propuesta de inversión es “significativo” y, por tanto, la misma tiene que presentarse con arreglo al formato normalizado, teniendo en cuenta que los ingresos del PMA ascienden a 8.900 millones dólares y que el valor medio de las iniciativas institucionales de importancia fundamental es de 9 millones de dólares²⁴.

2.3. Aprobación por la Junta Ejecutiva

56. La Junta Ejecutiva ratifica las iniciativas institucionales de importancia fundamental cuando aprueba el Plan de Gestión en el que se le presentan²⁵.

57. En efecto, el Plan de Gestión, que en cierto modo es aprobado oficiosamente por los miembros de la Junta durante las consultas oficiosas que tienen lugar en julio y septiembre, se aprueba en su totalidad en el momento en que la Junta lo adopta, junto con la decisión que lo acompaña, en su segundo período de sesiones ordinario. Por consiguiente, la decisión concreta de asignar una parte de los fondos de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP a las iniciativas institucionales de importancia fundamental no es objeto de una votación específica. Ello limita los debates sobre unas operaciones que, por su propia naturaleza, se consideran de carácter extraordinario.

58. Sería conveniente que las futuras decisiones relativas a las iniciativas institucionales de importancia fundamental se presenten y aprueben por separado en el Plan de Gestión, a fin de mejorar la trazabilidad de los compromisos financieros asumidos, los objetivos operacionales previstos y los resultados obtenidos.

59. Por lo general, la descripción de las iniciativas institucionales de importancia fundamental que se adoptan en bloque es bastante concisa²⁶, ante la necesidad de reducir la extensión del Plan de Gestión. Lo único que figura es una descripción global de la iniciativa de que se trata junto con la cuantía de la dotación prevista, o unos cuantos párrafos en el cuerpo del documento, sin que se precisen el calendario de gastos, las direcciones destinatarias de la asignación ni los indicadores de las realizaciones, ni siquiera cuando la iniciativa aprobada viene a prorrogar un proyecto iniciado el año anterior. Únicamente se han presentado a la Junta Ejecutiva cuatro notas conceptuales, recogidas en un anexo del Plan de Gestión para

²⁴ Fuente: Auditor Externo.

²⁵ Según se establece en el documento que lleva por título “Informe parcial sobre el examen del Marco de financiación, incluida la recuperación de los costos de apoyo indirecto” (abril 2015), “la Junta [...] respalda el uso del saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP para los siguientes propósitos: [...] para iniciativas institucionales de importancia fundamental o fondos de apoyo temáticos”.

²⁶ Cabe señalar una excepción en el caso de la iniciativa institucional de importancia fundamental “Estrategia relativa al sector privado”. En efecto, esta iniciativa se inscribe en el marco más amplio de la “Estrategia de asociación y movilización de fondos en el ámbito del sector privado para 2020-2025”, que la iniciativa debe financiar durante los tres primeros años de aplicación hasta que sea sostenible desde el punto de vista financiero. La iniciativa se expuso de manera más detallada a la Junta Ejecutiva en el momento de la presentación de la Estrategia para 2020-2025. En este contexto, se facilitó a la Junta un calendario de gastos, junto con unos indicadores de las realizaciones. Esta información también se recoge en el Plan de Gestión para 2020-2022.

2020-2022, a pesar de que las iniciativas institucionales de importancia fundamental se mencionan 31 veces en los planes de gestión desde 2015.

60. En concreto, los documentos presentados a la Junta Ejecutiva ofrecen una visión parcial de las contrataciones derivadas de las iniciativas institucionales de importancia fundamental. Por ejemplo, entre 2018 y 2020 se financiaron 1.286 puestos²⁷ y 993 consultores (estos puestos suelen ser a tiempo parcial) con cargo a las iniciativas aprobadas. Las cinco iniciativas examinadas en el marco de la presente auditoría permitieron financiar 245 puestos, correspondientes a 127,6 puestos en equivalentes a tiempo completo, de los cuales 92 eran de consultores. Se observa una discrepancia al alza casi sistemática entre los puestos previstos en los planes de gestión y las propuestas de inversión que se presentan al SRAC, por una parte, y la realidad de la gestión, por otra. En las cinco iniciativas que se han estudiado con más detenimiento, la desviación entre los puestos previstos y las contrataciones reales era de +14,7 %²⁸.

61. Los debates de la Junta Ejecutiva podrían ser de otro tenor si en el momento de aprobar estas inversiones se le presentase una visión completa de las contrataciones previstas.

Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que para cada iniciativa institucional de importancia fundamental se incluya en el Plan de Gestión una decisión específica, que deberá presentarse a la Junta para aprobación, en la que se indique el presupuesto provisional y, en particular, la dotación de personal, los objetivos previstos en materia de cambio orgánico, los resultados que se espera alcanzar y el calendario de ejecución.

2.4. Ejecución y seguimiento de las iniciativas institucionales de importancia fundamental aprobadas

62. Para cada una de las iniciativas institucionales de importancia fundamental se seleccionan uno o dos coordinadores entre los directores de las direcciones del PMA y uno o dos miembros del Grupo Directivo para que se encarguen de seguir la ejecución de la iniciativa aprobada por la Junta Ejecutiva en el Plan de Gestión. En la mayoría de las iniciativas se crean comités directivos, aunque no hay unas normas de funcionamiento armonizadas (frecuencia de las reuniones, formato de las herramientas de seguimiento, medición de los indicadores de las realizaciones y distribución de las actas de las reuniones), como se observa en la muestra de iniciativas examinadas.

63. Solo en el caso de la iniciativa sobre la “estrategia relativa al sector privado” se han presentado a la Junta balances periódicos en forma de informes trimestrales²⁹ donde se describe la evolución de los indicadores de las realizaciones y los avances en el logro de los resultados previstos. La iniciativa relativa a los “aumentos de eficiencia obtenidos gracias a la integración de los sistemas y a las tecnologías de la información” fue objeto de una nota conceptual en la que se señalaban los resultados previstos y los indicadores de las realizaciones. Partiendo de esa base, el comité directivo mantuvo cuatro reuniones al año en 2019 y 2020 para hacer el seguimiento de los progresos realizados. En el caso de la iniciativa relativa a la “reforma del sistema de las Naciones Unidas”, se llevó a cabo un seguimiento durante las reuniones del equipo de gestión del cambio y del equipo sobre gobernanza, integrado por distintas direcciones.

²⁷ Datos a fecha 20 de octubre de 2020.

²⁸ Solo se han analizado aquí los puestos de plantilla, dado que en los planes de gestión no siempre figuran los datos relativos al resto de los empleados.

²⁹ Informes trimestrales de 2020 sobre la estrategia de asociación y movilización de fondos en el ámbito del sector privado.

64. La iniciativa sobre el “Fondo del PMA para la Agenda 2030” se gestionó de una manera especial, ya que consiste en una convocatoria de proyectos destinada a las oficinas en los países. Se elaboró una nota conceptual en la que se especificaron los objetivos, el procedimiento para la presentación de los proyectos de las oficinas en los países y los criterios de selección. A continuación, un comité de selección se reunió en tres ocasiones entre abril de 2019 y marzo de 2020 para estudiar los proyectos presentados y seleccionar algunos de ellos. En julio de 2020 se llevó a cabo un seguimiento de los proyectos financiados al amparo de la iniciativa y se formularon recomendaciones teniendo en cuenta la situación sanitaria.

65. En cambio, la falta de documentación sobre la iniciativa relativa a las “prioridades de los despachos regionales” no ha permitido determinar cuál ha sido el seguimiento dado a la misma.

Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda reforzar el seguimiento de la ejecución de las iniciativas institucionales de importancia fundamental y de las propuestas de inversión en general, estableciendo, para las iniciativas y propuestas más importantes, la obligación de elaborar un informe trimestral normalizado que se presentará a los órganos de gobernanza presupuestaria, a fin de poder hacer el seguimiento de los gastos con respecto al presupuesto, de los indicadores de las realizaciones y de los resultados previstos.

66. En la mayoría de los casos, las nuevas propuestas de inversión no van acompañadas de un historial claro de las inversiones anteriores o en curso, incluso cuando se trata de una propuesta idéntica. Por ejemplo, la propuesta relativa al “apoyo de la Oficina de Nueva York a la reforma del sistema de Naciones Unidas”, que se inscribe en el marco de la iniciativa institucional de importancia fundamental relativa a la “reforma del sistema de las Naciones Unidas” se presentó al SRAC en 2019 y 2020 a fin de obtener financiación. Sin embargo, en la propuesta de 2020 no figura un resumen que permita establecer la relación con la propuesta de 2019 y llevar a cabo un seguimiento al respecto. Así pues, ambas propuestas de inversión se presentan como dos solicitudes de presupuesto independientes la una de la otra, cuando no es el caso, ya que se refieren a un mismo proyecto que se prolonga a lo largo de dos años.

67. Esta misma falta de información se observa en los planes de gestión que se presentan a la Junta Ejecutiva. Por ejemplo, en el Plan de Gestión para 2020-2022 figuran dos iniciativas que son continuación de otras anteriores (“aumentos de eficiencia obtenidos gracias a la integración de los sistemas y las tecnologías de la información” y “reforma del sistema de las Naciones Unidas”) y tres nuevas iniciativas, con un presupuesto total de 39,7 millones de dólares, dos de las cuales se realizarán a lo largo de dos años. No se ofrece ninguna información sobre la ejecución financiera de las iniciativas que son continuación de otras anteriores.

Recomendación 7. El Auditor Exterior recomienda que, cuando una propuesta de inversión sea continuación de un gasto anterior o en curso similar, se incluya una sección específica sobre los resultados alcanzados anteriormente.

2.5. Balance de los resultados de las iniciativas institucionales de importancia fundamental

68. El balance de los resultados de las iniciativas institucionales de importancia fundamental debería figurar en los informes anuales de las realizaciones que se presentan a la Junta Ejecutiva en junio de cada año con relación al año anterior. En el examen del Marco de financiación del PMA se prevé que los “resultados se registrarán en el Informe Anual de las

Realizaciones a fin de fortalecer la rendición de cuentas en el proceso de seguimiento de las realizaciones del PMA, lo que permitirá que en los períodos de planificación futuros esas realizaciones se utilicen como base para la presupuestación”³⁰.

69. Sin embargo, en el Informe Anual de las Realizaciones de 2018³¹ apenas se aborda el tema de las iniciativas institucionales de importancia fundamental y la expresión “iniciativa institucional” figura solo dos veces, haciendo referencia a la iniciativa sobre los “aumentos de eficiencia obtenidos gracias a la integración de los sistemas y a las tecnologías de la información”. Como esta iniciativa se puso en marcha en 2019, no procedía hacer un balance en el momento de publicarse el informe.

70. En el Informe Anual de las Realizaciones de 2019³² se enumeran claramente las iniciativas institucionales de importancia fundamental de ese año, junto con sus objetivos y su presupuesto. Sin embargo, la información que se ofrece es meramente descriptiva y parece repetir el resumen que figuraba en el Plan de Gestión. No se alude ni a los indicadores de las realizaciones, ni a las siguientes etapas para las iniciativas que se continuarán en 2020, ni contiene una valoración crítica retrospectiva de su ejecución.

71. Tampoco se ha hecho una valoración general de las iniciativas institucionales de importancia fundamental que se extienden a lo largo de varios años. Es posible que el examen en curso sobre los métodos de presupuestación del PMA ofrezca la oportunidad de realizarla. Recientemente, el equipo encargado del proceso de presupuestación estratégica ascendente ha recabado la opinión de las distintas entidades (direcciones y dependencias de la Sede, despachos regionales y oficinas en los países) sobre la definición de las funciones básicas del PMA.

Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que en el Informe Anual de las Realizaciones se incluya un balance de los resultados de las iniciativas institucionales de importancia fundamental, en un formato de síntesis normalizado, en el que se indiquen los gastos reales con respecto a los presupuestos aprobados en el Plan de Gestión, incluidos los costos de personal, y los resultados obtenidos.

Medida que se somete a la consideración de la Secretaría – Balance de los resultados de las iniciativas institucionales de importancia fundamental – Velar por que en el proceso de presupuestación estratégica ascendente se prevea una valoración del procedimiento relativo a las iniciativas institucionales de importancia fundamental y a las demás propuestas de inversión.

3. Gestión financiera de las iniciativas institucionales de importancia fundamental

3.1. Marco presupuestario

72. Las iniciativas institucionales de importancia fundamental se financian con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, la cual, a su vez, se financia con el superávit de los ingresos en concepto de recuperación de los CAI incluidos en el presupuesto AAP. Por consiguiente, la Cuenta de igualación depende en gran medida de los ingresos en concepto de recuperación de los CAI. Estos ingresos registraron un aumento del 46 % entre 2015 y

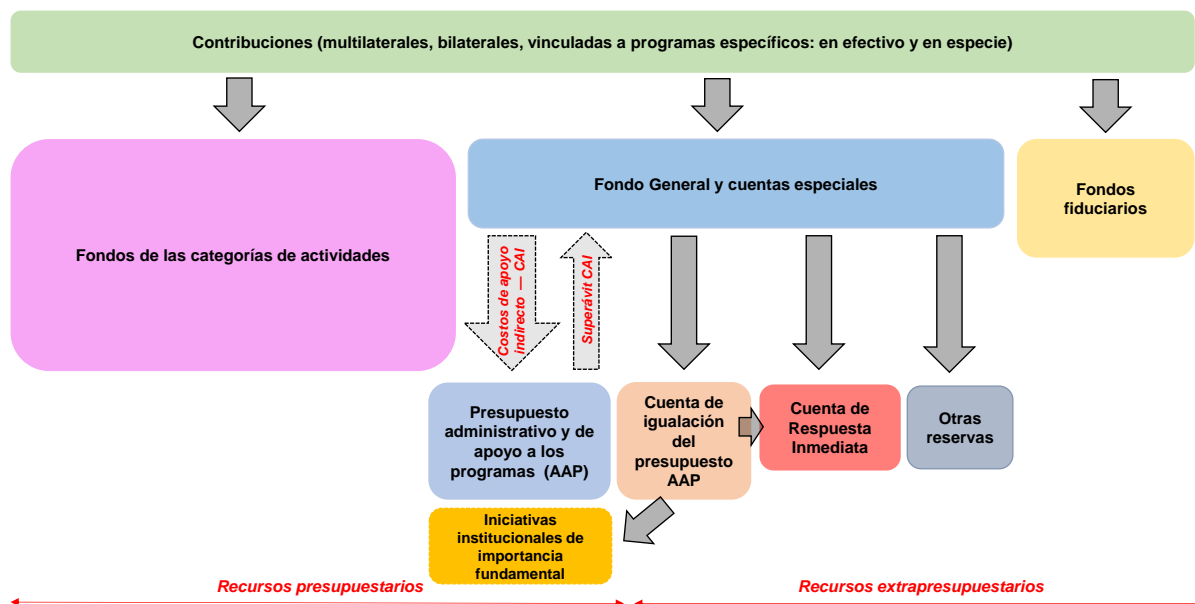
³⁰ “Informe parcial sobre el examen del marco de financiación, incluida la recuperación de los costos de apoyo indirecto” (WFP/EB.A/2015/6-C/1).

³¹ “Informe Anual de las Realizaciones de 2018” (WFP/EB.A/2019-4-A/Rev.2).

³² “Informe Anual de las Realizaciones de 2019” (WFP/EB.A/2020-4-A).

2020, pasando de 305,2 millones de dólares a 446 millones de dólares³³, como resultado del aumento de las contribuciones. Durante ese mismo período, el presupuesto AAP se incrementó en un 50 %, pasando de 282 millones de dólares a 424 millones de dólares.

Figura 1: Estructura simplificada del presupuesto del PMA



Fuente: Auditor Externo.

73. El crecimiento de las iniciativas institucionales de importancia fundamental a partir de 2015³⁴ no supuso una disminución sustancial del saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, aunque frenó en parte su aumento. El saldo de la Cuenta registró un fuerte incremento entre 2015 y 2017 (+85,7 %), antes de iniciar un descenso entre finales de 2017 y 2020 (-9,8 %). No obstante, ha permanecido siempre por encima del nivel objetivo equivalente a cinco meses de gastos AAP, llegando a alcanzar picos de nueve meses de gastos.

Cuadro 2. Evolución del límite máximo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP (millones de dólares)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Presupuesto AAP final aprobado	281,8	290,3	335,4	335,4	385,1	423,6
Un mes de gastos AAP	23,5	24,2	28,0	28,0	32,1	35,3
Cuenta de igualación del presupuesto AAP	138,3	212,4	256,8	247,1	249,5	231,6
Número de meses de gastos AAP	6	9	9	9	8	7

Fuente: Auditor Externo – Estados financieros anuales. Estado financiero V para el presupuesto AAP y nota 2.15 para el saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP.

³³ Plan de Gestión del PMA para 2020-2022, cuadro IV.1 (previsiones).

³⁴ El importe de las primeras asignaciones de recursos extrapresupuestarios aprobadas por la Junta Ejecutiva entre 2010 y 2014 fue de una media anual de 7,5 millones de dólares, frente a los 34,2 millones de dólares de media para las iniciativas institucionales de importancia fundamental aprobadas entre 2015 y 2020.

74. En varios estudios realizados en 2014 y 2015 se llegaba a la conclusión de que era necesario revisar el nivel objetivo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, que se había fijado en cuatro meses de gastos AAP en 2006, a fin de poder hacer frente al riesgo creciente de un descenso de las contribuciones. Desde el Plan de Gestión para 2016-2018, el nivel de la Cuenta de igualación, que fija cada año la Junta Ejecutiva, debe mantenerse entre dos (límite mínimo) y cinco meses (límite máximo) de gastos AAP. Cabe señalar que esta revisión no se recoge en el Manual de gestión de los recursos financieros³⁵, el cual, en el momento de realizar la auditoría, seguía previendo un nivel objetivo de cuatro meses de gastos, a pesar de que la última versión (disponible en la intranet) lleva fecha de mayo de 2017.

75. La Secretaría ha indicado que se está elaborando una versión actualizada del Manual de gestión de los recursos financieros, que previsiblemente se publicará en el segundo o tercer trimestre de 2021. El Auditor Externo toma nota de este extremo y, por consiguiente, no formula ninguna recomendación al respecto.

3.2. Alcance de las iniciativas institucionales de importancia fundamental

76. Como se indicaba en la primera parte del presente informe, el PMA distingue dos categorías de gastos en materia de gestión financiera.

77. Aunque el personal directivo parece dominar los conceptos, los términos “propuesta de asignación de recursos” y “propuesta de inversión” no están definidos en las instrucciones financieras del Programa. En el Plan de Gestión solo se mencionan las propuestas de inversión, que se presentan como actividades que no pueden financiarse mediante fondos recurrentes con cargo al presupuesto AAP y a las que se les debe atribuir un orden de prioridad para la reasignación de recursos AAP o para la obtención de financiación extrapresupuestaria³⁶.

78. Los únicos documentos internos que recogen ambos conceptos son las instrucciones que se distribuyen cada año para la elaboración del Plan de Gestión³⁷. Para las solicitudes de fondos con cargo a las dotaciones presupuestarias previstas, los departamentos deben utilizar el formulario de propuesta de asignación de recursos con cargo al presupuesto AAP, e indicar las previsiones de fondos para los tres años siguientes. Para las demás solicitudes de fondos, se ha de utilizar el formulario de propuesta de inversión, en el que se debe precisar la fuente de financiación prevista (dotación complementaria con cargo al presupuesto AAP, asignación del SRAC o contribución directa de un donante).

79. Convendría acabar con la ambigüedad de estos términos y de lo que engloban. Un lector poco avezado que consulte el Plan de Gestión puede pensar que las “propuestas de inversión”, y por ende las iniciativas institucionales de importancia fundamental, son inversiones de capital del PMA. Ahora bien, aunque en ocasiones puedan ser gastos no

³⁵ “Financial Resource Management Manual”, sección 6.7.1.

³⁶ Plan de Gestión del PMA para 2018-2020, párr. 348: “Entre las propuestas de inversión preparadas por los departamentos relacionados con las actividades que no pueden financiarse con cargo al presupuesto AAP ordinario se ha establecido un orden de prioridad para la reasignación de recursos AAP, recurrentes o no recurrentes, o de fondos fiduciarios institucionales. En las decisiones se han tenido en cuenta las prioridades institucionales, el potencial para atraer fondos de los donantes y la viabilidad de la financiación en el futuro.” WFP/EB.2/2017/5-A/1/Rev.1.

³⁷ Véanse las instrucciones “Guide to the completion of the 2015 PSA and extra budgetary requirements for the 2015-2017 WFP Management Plan” e “Investment case templates for extra-budgetary requirements, Management Plan 2015-2017”.

recurrentes, nunca, salvo en casos excepcionales, son inversiones en el sentido contable y financiero, es decir, una creación de activos fijos y menos aún propiedades, planta y equipo que puedan ser amortizados.

80. La norma internacional de contabilidad del sector público (NICSP) 17 define las propiedades, planta y equipo (bienes de inversión) como los activos tangibles que posee una entidad para su uso en la producción y suministro de bienes y servicios, para arrendarlos a terceros o para propósitos administrativos y [que] se espera que serán utilizados durante más de un período contable³⁸.

81. Convendría que la terminología sobre inversiones que emplea el PMA en sus documentos presupuestarios se ajustase en mayor medida a los conceptos generalmente aceptados, a fin de evitar cualquier posible ambigüedad, en particular para la Junta Ejecutiva, sobre la naturaleza y el alcance real de las “propuestas de inversión” del PMA.

82. En realidad, este constructo informal que no aporta información suficiente a la Junta Ejecutiva obedece a que en el presupuesto AAP no se establece una distinción clara entre los gastos de funcionamiento, entendidos como gastos recurrentes, y los gastos de inversión (a los que se refieren las propuestas de inversión), entendidos como gastos no recurrentes. Además, aparte de las iniciativas institucionales de importancia fundamental, el PMA efectúa numerosas “inversiones” que se financian con cargo al presupuesto AAP. El SRAC y el Grupo Directivo son los responsables de decidir sobre estas propuestas, dentro de los límites del presupuesto anual, en función del superávit de fondos en el ejercicio de que se trate. La Junta Ejecutiva no interviene en estas decisiones ni las aprueba expresamente.

83. La Secretaría ha indicado que, una vez concluya el proceso de presupuestación estratégica ascendente, tiene previsto publicar unas directrices detalladas que incluirán una definición de todos los términos pertinentes. Es posible que no se mantengan los conceptos de “propuesta de asignación de recursos” y de “propuesta de inversión” y, de hecho, ya se han dejado de utilizar en la preparación del Plan de Gestión para 2020-2024. A la vista de esta información, el Auditor Externo no formula ninguna recomendación, aunque anima a la Secretaría a realizar progresos sustanciales en este esfuerzo de clarificación y a informar al respecto.

Medidas que se someten a la consideración de la Secretaría – Gestión financiera – 1) Velar por que el Manual de gestión de los recursos financieros se actualice, sobre todo en lo que se refiere al nivel objetivo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP y a la definición de los conceptos de “propuesta de asignación de recursos” y “propuesta de inversión”, y aclarar el concepto de “inversión” en el Plan de Gestión. 2) Considerar la posibilidad de proponer un presupuesto AAP en el que se diferencien claramente, para cada objetivo estratégico, las inversiones de capital (gastos no recurrentes) y los gastos de funcionamiento (gastos recurrentes), indicando la asignación global estimada y una lista de las inversiones previstas.

3.3. Ejecución financiera

- Costos de personal

84. El análisis de la muestra formada por las cinco iniciativas institucionales de importancia fundamental seleccionadas para la auditoría³⁹ indica que los recursos movilizados han permitido financiar 245 puestos, tanto en la Sede (57 %) como en los despachos regionales y

³⁸ Véase: https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Vol3_L.pdf.

³⁹ Véase la lista de iniciativas en la sección “Objetivos, alcance y metodología de la auditoría”.

las oficinas en los países (42 %), que suponen 127,6 empleos en equivalente a tiempo completo durante el período 2018-2020.

85. Si bien 7 de cada 10 empleos (92,4 sobre 127,6) correspondieron a contratos de consultores, el 14 % de los puestos fueron ocupados por miembros del personal en distintos niveles de responsabilidad: personal directivo superior, personal directivo de nivel medio y personal de ejecución. Sin embargo, los costos de personal atañen a puestos permanentes en el PMA y son, por naturaleza, gastos recurrentes, ya que los titulares de los puestos no fueron contratados específicamente y temporalmente para trabajar de manera exclusiva en la ejecución de una iniciativa en concreto.

86. A raíz de una extracción de datos del sistema WINGS referente a todas las iniciativas institucionales de importancia fundamental adoptadas o ejecutadas durante el período 2018-2020, se observó que 13 puestos de personal directivo superior se habían financiado con recursos asignados a estas iniciativas. La Secretaría ha podido describir las funciones desempeñadas por los titulares de cada uno de los 13 puestos y explicar cuál ha sido su participación en la ejecución de las iniciativas institucionales de importancia fundamental (reforma del sistema de las Naciones Unidas, hoja de ruta integrada, etc.). A su juicio, el hecho de financiar con fondos extraordinarios procedentes de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP puestos del personal que ocupa empleos permanentes en el PMA no constituye una infracción de las normas presupuestarias. Efectivamente, la asignación de puestos de personal permanentes al presupuesto de las iniciativas institucionales de importancia fundamental no acarrea de forma automática unos gastos recurrentes, ya que el PMA puede tener que destinar temporalmente a la ejecución de una determinada iniciativa a un titular de plantilla que posea las competencias necesarias.

87. El Auditor Externo considera que habría que tratar de limitar esta práctica, para no correr el riesgo de distorsionar las iniciativas institucionales de importancia fundamental del PMA, como sucedería, por ejemplo, en caso de utilizarse para conceder un destino provisional a miembros del personal de contratación internacional que estén a la espera de un destino permanente, con lo que pasarían a convertirse en una herramienta de gestión de personal en vez de en un medio de reforzar las capacidades del PMA.

- Costos no relacionados con el personal

88. Los costos no relacionados con el personal engloban los gastos corrientes, como los gastos de misión, la adquisición de suministros o los honorarios de los consultores. En el curso de la auditoría se examinaron más del 56 % de los gastos correspondientes a las cinco iniciativas consideradas. Por lo general, los costos no relacionados con el personal examinados eran acordes a la naturaleza de las iniciativas, que han de tener carácter extraordinario y centrarse en el cambio orgánico.

89. No obstante, hubo algunos casos en los que no se respetaba ese marco. Así, por ejemplo, en el caso de la iniciativa relativa a las “prioridades de los despachos regionales”, algunos gastos, de pequeña cuantía, resultaban sorprendentes, y era evidente que no guardaban relación con los objetivos de inversión de larga duración de este tipo de iniciativas: una oficina en un país⁴⁰ utilizó los fondos recibidos para cubrir los gastos de funcionamiento ordinario. Por otro lado, no es extraño que las partidas de gastos no se especifiquen y se inscriban simplemente como “facturas”. En cuanto a la iniciativa relativa al Fondo del PMA para la Agenda 2030, la asignación abonada a la Oficina del PMA en Côte d’Ivoire no parecía responder al ámbito de la iniciativa, que consiste en asignar fondos a las oficinas en los países

⁴⁰ Oficina del PMA en Guinea.

para que puedan emprender iniciativas innovadoras en el marco de la ejecución de los planes estratégicos para los países. Dicha asignación se utilizó en realidad para comprar equipo de protección personal durante la pandemia de COVID-19, unos gastos que tendrían que haberse sufragado mediante una propuesta de inversión financiada con cargo a los fondos del presupuesto AAP. Del mismo modo, algunas iniciativas se utilizaron en el marco de las medidas de emergencia adoptadas por el SRAC para hacer frente a las necesidades de financiación extraordinarias de los programas de actividades en determinados países. Por ejemplo, se aprobaron dos propuestas de inversión, por un importe total de 521.670,44 dólares, para la Oficina del PMA en Nicaragua a fin de impedir la interrupción de la financiación de su principal actividad, vinculada a la alimentación escolar.

Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda reforzar los controles internos para que únicamente se carguen a las iniciativas institucionales de importancia fundamental gastos que guarden relación directa con su finalidad.

4. Rendimiento de las iniciativas institucionales de importancia fundamental

90. Según la circular sobre el funcionamiento del SRAC⁴¹, la asignación de los recursos financieros respecto de los cuales la dirección tiene facultades discrecionales debe realizarse de manera coherente y transparente y estar claramente vinculada a unos criterios de rendimiento. Así pues, el rendimiento, entendido como la capacidad de un proyecto de alcanzar los resultados previstos, es un criterio preponderante a la hora de asignar los recursos.

4.1. Consideración del rendimiento en la selección de las iniciativas institucionales de importancia fundamental

91. Los informes de las reuniones del SRAC examinados no contienen detalles sobre la selección de las iniciativas institucionales de importancia fundamental, ni sobre un posible un debate práctico sobre los indicadores clave de las realizaciones. Los criterios de rendimiento no parece que se tengan en cuenta de manera sistemática.

92. No todas las propuestas de inversión prevén indicadores de las realizaciones. Así, de una muestra de 21 propuestas de inversión presentadas al SRAC⁴², siete, es decir, el 33 %, no los incluían.

93. El nivel de obligatoriedad que llevan aparejado los indicadores establecidos en las propuestas de inversión es variable. Algunos se limitan a una obligación de medios y no de resultados, como en el caso de la iniciativa relativa a la reforma del sistema de las Naciones Unidas (número de oficinas en los países visitados, número de presentaciones hechas a la dirección, etc.). La iniciativa relativa al Fondo del PMA para la Agenda 2030 sí prevé un indicador (número de informes elaborados en comparación con el número de actividades financiadas), aunque este sirve para hacer un seguimiento de la marcha del proyecto más que para medir los resultados logrados.

94. Las descripciones de las iniciativas institucionales de importancia fundamental presentadas para su aprobación en los planes de gestión son bastante generales, salvo en el caso del Plan de Gestión para 2020-2022, en el que se ofrece información más detallada de las iniciativas de ese año en forma de “notas conceptuales” donde se especifican los objetivos,

⁴¹ “Strategic Resource Allocation Committee (SRAC) Governance Structure” (OED2020/014).

⁴² Expedientes en formato digital presentados al equipo de auditoría.

los calendarios y los presupuestos. No obstante, este enfoque sigue constituyendo una excepción, como demuestran la presentación sumamente genérica de los objetivos de la iniciativa relativa a las prioridades de los despachos regionales en el Plan de Gestión para 2018-2020 (“seguir fortaleciendo la capacidad de los despachos regionales para adaptarse a la ‘nueva forma de trabajar’”) y el hecho de que no haya un indicador previamente establecido. Lo mismo sucede con la iniciativa relativa a la fuerza de trabajo para 2020 (“garantizar que la fuerza de trabajo se gestione adecuadamente”) o con la iniciativa relativa al Fondo del PMA para la Agenda 2030 (“financiar medidas que permitan pasar de las antiguas modalidades de trabajo a la nueva forma de trabajar con miras a dotar al PMA de los medios necesarios para ejecutar planes estratégicos en los países de carácter transformador”). En algunos casos, se han elaborado notas conceptuales donde se detallan estos objetivos, pero estos no se han incluido en el Plan de Gestión.

4.2. Seguimiento de la aplicación

95. Según se señala en la sección 2.4 del presente informe, se han creado comités directivos que se encargan del seguimiento de la aplicación de la mayoría de las iniciativas institucionales de importancia fundamental. Sin embargo, esos comités no funcionan de manera uniforme, sobre todo en lo que se refiere a la medición de los indicadores de las realizaciones y la distribución de las actas. Además, a veces se utilizan indicadores distintos de los que se han previsto en las propuestas de inversión.

96. Incluso cuando se han definido en una fase inicial, los indicadores clave de las realizaciones no son objeto de seguimiento sistemático. Aunque para algunas iniciativas hay cuadros de seguimiento, resulta imposible utilizarlos para sacar conclusiones sobre la eficacia del proceso de análisis del conjunto de iniciativas y seguimiento de los resultados.

97. El seguimiento de las realizaciones de las iniciativas institucionales de importancia fundamental no suele basarse en unos indicadores de las realizaciones formalmente establecidos, sino más bien en el seguimiento de la marcha del proyecto y de la ejecución del presupuesto. Esto puede bastar para evaluar la eficacia de la iniciativa en cuestión, pero no la eficiencia de los recursos asignados. Por ejemplo, la iniciativa relativa a los aumentos de eficiencia obtenidos gracias a la integración de los sistemas y a las tecnologías de la información va acompañada de una serie de cuadros de seguimiento presupuestario. Las actas de las reuniones y las presentaciones conexas muestran que se lleva a cabo un seguimiento de los resultados en función de los objetivos intermedios y los productos previstos, sin que se utilicen indicadores previamente definidos y cuantificados.

98. En aquellos casos en los que se lleva a cabo un seguimiento de las realizaciones, el informe resultante es poco coherente. Da la impresión de que el seguimiento ha corrido a cargo de los equipos responsables de la aplicación de la iniciativa, sin que haya una verdadera supervisión externa. En los cuadros de seguimiento no siempre se indica el nombre de su autor, y no se dice nada acerca de la difusión que se les da.

99. A veces, en las propuestas de inversión que se refieren a iniciativas institucionales de importancia fundamental se encuentra información en materia de seguimiento, sobre todo cuando las iniciativas son continuación de proyectos ya existentes. Así, en la propuesta de inversión sobre el apoyo de la Oficina de Nueva York a la reforma del sistema de Naciones Unidas, se mencionan las realizaciones del primer año (número de notas, número de misiones, etc.), pero en la mayoría de los casos las propuestas de inversión se limitan como máximo a hacer alusión a algunas de las medidas realizadas o en curso, sin entrar en detalles.

100. Los indicadores de las realizaciones que se refieran a iniciativas institucionales de importancia fundamental podrían representar una aportación pertinente al Informe Anual de

las Realizaciones, que es, por definición, el documento en el que deben registrarse los resultados del PMA. Sin embargo, en el Informe Anual de las Realizaciones de 2019 tan solo se mencionan seis de estas iniciativas en un recuadro de una página.

101. Las actas de las reuniones del SRAC recogen debates centrados en el examen de los proyectos futuros, pero no sobre el estudio retrospectivo de las iniciativas ya adoptadas, salvo por un seguimiento trimestral de la iniciativa relativa a la reforma del sistema de la Naciones Unidas. Sería conveniente poder aprovechar las enseñanzas de experiencias anteriores antes de decidir nuevas inversiones.

Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda establecer indicadores de las realizaciones realistas, cuantificables y realizables para cada iniciativa institucional de importancia fundamental.

Medida que se somete a la consideración de la Secretaría – Seguimiento de las realizaciones – Elaborar unas tablas de seguimiento normalizadas para todas las iniciativas institucionales de importancia fundamental que permitan a los comités directivos seguir más fácilmente la marcha del proyecto y los resultados obtenidos, y guardar un registro al respecto.

5. Dimensión local de las iniciativas institucionales de importancia fundamental

5.1. Participación de las oficinas sobre el terreno

102. La encuesta realizada en los despachos regionales y las oficinas en los países⁴³ ha puesto de manifiesto que estas últimas tienen escaso conocimiento de las esferas que abarcan las iniciativas institucionales de importancia fundamental y de los costos que pueden financiarse gracias a estas sobre el terreno.

103. Los directores en los países y los directores regionales exponen las cuestiones que son motivo de preocupación sobre el terreno durante la reunión mundial de los directores, sin que intervengan de otro modo en el diseño de las iniciativas institucionales de importancia fundamental. Corresponde a la Sede, y en particular el Comité Directivo Superior, tener en cuenta dichas preocupaciones y, en su caso, formular recomendaciones al SRAC para hacer que se traduzcan en iniciativas institucionales de importancia fundamental. Aparte de esto, los intercambios entre las oficinas en los países y la Sede no son frecuentes, salvo cuando la Sede selecciona a una oficina para participar en una experiencia piloto. Por el contrario, los contactos entre los despachos regionales y la Sede son más habituales.

104. La mayoría de las iniciativas institucionales de importancia fundamental obedecen a una lógica descendente, tanto en lo que se refiere a su diseño como a su aplicación, salvo alguna que otra excepción. Por ejemplo, la iniciativa relativa al Fondo del PMA para la Agenda 2030, puesta en marcha en 2019 para un período de dos años, consiste en una convocatoria de proyectos dirigida a las oficinas en los países y se centra en los desafíos que plantea la redefinición del ámbito de actividad de las oficinas en sus respectivos países.

⁴³ Véase el anexo 4.

5.2. Desconcentración de los fondos

105. Entre 2018 y 2020 se pusieron en marcha 21 iniciativas institucionales de importancia fundamental⁴⁴, por un importe total de 120,6 millones de dólares. El 17,2 % de los fondos se asignaron directamente a nivel local, repartiéndose de manera bastante equilibrada entre los despachos regionales (8,1 %) y las oficinas en los países (9,1 %). En ocho de cada 10 iniciativas no se asignaron fondos a nivel local, lo que confirma el carácter centralizado de estas inversiones. Entre el 1 de enero de 2018 y el 20 de octubre de 2020, estas iniciativas han permitido financiar 1.286 empleos. A pesar de la baja desconcentración de los fondos asignados a estas iniciativas (17,2 %), casi la mitad de los empleos creados al amparo de las mismas son empleos sobre el terreno (47 %).

106. Estas cifras ponen de manifiesto un desajuste entre la trascendencia de las iniciativas institucionales de importancia fundamental para la labor sobre el terreno y el grado de participación relativamente bajo de los agentes sobre el terreno en su diseño y aplicación, excepto en el caso del planteamiento ascendente de la iniciativa relativa al Fondo del PMA para la Agenda 2030. Salvo por la reunión mundial anual de los directores, los agentes sobre el terreno no están representados en las instancias de gobernanza del PMA, cuando el objetivo de estas iniciativas es optimizar el funcionamiento del PMA, cuya actividad se centra esencialmente en los países en los que realiza operaciones. Además, como es posible que en algunos proyectos haya que realizar adaptaciones a nivel local, la participación más estrecha de los agentes sobre el terreno en la gobernanza de estas iniciativas resulta aún más necesaria.

Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda aumentar la participación del nivel local en las deliberaciones del Comité de Asignación Estratégica de Recursos, mediante la inclusión de representantes de los despachos regionales.

IV. AGRADECIMIENTOS

107. El equipo de auditores desea expresar su más sincero agradecimiento al personal del PMA que ha tenido ocasión de conocer durante el estudio por su espíritu de colaboración y la total disponibilidad mostrada. El equipo está especialmente agradecido a la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales, así como a las oficinas sobre el terreno cuyos directores aceptaron compartir su visión y su experiencia.

Fin de las observaciones de auditoría.

⁴⁴ Sin contar las que ya estaban en curso por haberse iniciado anteriormente.

ANEXOS

Anexo 1: Medidas que se someten a la consideración de la Secretaría¹

1. Gobernanza presupuestaria – Revisar la composición del Comité de Asignación Estratégica de Recursos (SRAC) a fin de diferenciarlo más claramente del Comité Directivo Superior y del Grupo Directivo, y hacer que sea presidido por un miembro que no intervenga en la elaboración de las propuestas de inversión, por ejemplo, el Jefe de Gabinete.
2. Balance de los resultados de las iniciativas institucionales de importancia fundamental – Velar por que en el proceso de presupuestación estratégica ascendente se prevea una valoración del procedimiento relativo a las iniciativas institucionales de importancia fundamental y a las demás propuestas de inversión.
3. Gestión financiera – Velar por que el Manual de gestión de los recursos financieros se actualice, sobre todo en lo que se refiere al nivel objetivo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP y a la definición de los conceptos de propuesta de asignación de recursos y de propuesta de inversión, y aclarar el concepto de inversión en el Plan de Gestión.
4. Gestión financiera - Considerar la posibilidad de proponer un presupuesto AAP en el que se diferencien claramente, para cada objetivo estratégico, las inversiones de capital (gastos no recurrentes) y los gastos de funcionamiento (gastos recurrentes), indicando la asignación global estimada y una lista de las inversiones previstas.
5. Seguimiento de las realizaciones – Elaborar unas tablas de seguimiento normalizadas para todas las iniciativas institucionales de importancia fundamental que permitan a los comités directivos seguir más fácilmente la marcha del proyecto y los resultados obtenidos, y guardar un registro al respecto.

¹ Estas medidas que se proponen a la Secretaría completan las recomendaciones presentadas al principio del presente informe, sin que sea necesario presentar un informe de seguimiento a la Junta Ejecutiva.

Anexo 2: Lista de las iniciativas institucionales de importancia fundamental aprobadas por la Junta Ejecutiva desde 2015

Plan de Gestión	Iniciativas institucionales de importancia fundamental	Importe previsto (millones de dólares)	Total (millones de dólares)
2015-2017	Proceso encaminado a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad (primer año)	27,2	27,2
2016-2018	Proceso encaminado a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad (segundo año)	17,0	20,0
	Excelencia en materia de costos	3,0	
2017-2019	Hoja de ruta integrada (primer año)	13,5	13,5
2018-2020	Creación de un programa de aprendizaje para los directores en los países y los jefes de suboficinas	0,4	35,6
	Módulo de seguimiento del Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET)	1,2	
	Solución para la gestión de los datos sobre los envíos basada en la plataforma INTTRA	0,4	
	Hoja de ruta integrada (segundo año)	14,0	
	Prioridades de los despachos regionales	1,6	
	Gestión global de riesgos y fortalecimiento de los controles internos	5,0	
	Transferencias de base monetaria	5,0	
	Gestión eficaz de los documentos y la información	0,3	
	Apoyo a la aplicación de la nueva política en materia de nutrición	0,4	
	Movilización de recursos	3,0	
	Plataformas móviles digitales	2,0	
	Fomento de la imagen de marca para la participación del público: embajadores de buena voluntad	1,5	
	Ampliación de la cobertura de las evaluaciones centralizadas	0,4	
	Desarrollo del sitio web de la Junta Ejecutiva	0,4	
2019-2021	Hoja de ruta integrada (tercer año)	10,0	69,3
	Fuerza de trabajo para 2020	11,1	
	Fondo del PMA para la Agenda 2030	15,0	
	Reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (primer año)	8,2	
	Transferencias de efectivo y plataforma digital	20,0	
	Aumentos de eficiencia obtenidos gracias a la integración de los sistemas y a las tecnologías de la información (primer año)	5,0	
2020-2022	Reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (segundo año)	8,1	39,7
	Aumentos de eficiencia obtenidos gracias a la integración de los sistemas y a las tecnologías de la información (segundo año)	11,0	
	Iniciativa de apoyo a los programas y las asociaciones	2,5	
	Estrategia relativa al sector privado (primer año)	13,1	
	Cultura del lugar de trabajo y entorno ético	5,0	
2021-2023	Estrategia relativa al sector privado (segundo año)	22,2	32,2
	Fondo de indemnización por cese en el servicio	10,0	

Anexo 3: Ejemplos de propuestas de inversión similares a las iniciativas institucionales de importancia fundamental, 2018-2020

DIRECCIÓN	CÓDIGO DE LA PROPUESTA DE INVERSIÓN	DESCRIPCIÓN	IMPORTE (dólares)
Dirección de Nutrición	IC_PD_NUT_6	Aplicación de la nueva política en materia de nutrición	426 000
Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo	IC_PD_PRO_35	Desarrollo de las capacidades del personal encargado de los programas – aplicación de la hoja de ruta integrada	500 000
Dirección de Transferencias de Base Monetaria	IC_PD_CBT_2	Transferencias de efectivo y plataforma digital	500 000
Dirección de Innovación y Gestión de los Conocimientos	IC_PD_INK_19	Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo	329 659
Dirección de Innovación y Gestión de los Conocimientos	IC_PD_INK_20	Aumento de la eficiencia de la cadena de suministro utilizando la tecnología de cadena de bloques	213 250
Departamento de Gestión de Recursos	IC_RM_RM_12	Apoyo a la reforma del sistema de las Naciones Unidas (Grupo de Innovaciones Institucionales – Departamento de Gestión de Recursos + Dirección de Finanzas)	180 000
Departamento de Gestión de Recursos	IC_RM_RM_8	Reforma del Sistema de las Naciones Unidas – costos de personal y gastos de viaje	180 000
Dirección de Recursos Humanos	IC_CCH_HRM_1	Hoja de ruta integrada – exámenes de la adaptación estructural a cargo de la Dirección de Recursos Humanos	1 700 000
Despacho Regional para África Occidental	IC_RBCO_RBD_28	Fortalecimiento de las capacidades en las oficinas en los países y los despachos regionales	261 135
Despacho Regional para África Meridional	IC_RBCO_RBJ_10	Fortalecimiento de las capacidades en las oficinas en los países y los despachos regionales	310 566
Despacho Regional para Oriente Medio y África del Norte	IC_RBCO_RBC_10	Fortalecimiento de las capacidades en las oficinas en los países y los despachos regionales	292 660
Despacho Regional para África Oriental	IC_RBCO_RBN_6	Fortalecimiento de las capacidades en las oficinas en los países y los despachos regionales	222 775
Dirección de Innovación y Gestión de los Conocimientos	IC_PD_INK_5	Ampliación de ShareTheMeal	1 557 375
Oficina de Bruselas	IC_PA_BRU_1	Aumento de la capacidad de movilización de fondos	615 240

DIRECCIÓN	CÓDIGO DE LA PROPUESTA DE INVERSIÓN	DESCRIPCIÓN	IMPORTE (dólares)
Dirección de Tecnología	IC_RM_TEC_1	Ampliación constante del uso de las transferencias de base monetaria y las transferencias en especie a través de la plataforma SCOPE	1 253 667
Dirección de Nutrición	IC_PD_NUT_5	Función de liderazgo del PMA en materia de nutrición	940 000
Dirección de Transferencias de Base Monetaria	IC_PD_CBT_3	Institucionalización de las transferencias de base monetaria	1 239 290
Dirección de Transferencias de Base Monetaria	IC_PD_CBT_4	Centro de competencias para la calidad de los datos relativos a las transferencias de base monetaria	2 397 300
Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo	IC_PD_PRO_33	Fortalecimiento de las capacidades nacionales – preparación del PMA para la intervención inmediata	1 472 880

Fuente: CPP.

Anexo 4: Resumen de las respuestas al cuestionario enviado a los despachos regionales y las oficinas en los países

1. Sobre el terreno, el grado de conocimiento de las iniciativas institucionales de importancia fundamental (objeto, objetivos buscados, situación de los trabajos) es muy general y se concentra en los niveles más altos de la escala jerárquica (dirección).
2. Salvo contadas excepciones, las oficinas no son capaces de citar los principales documentos (a saber, nota de presentación, posibles orientaciones, informes, etc.) relativos a cada una de las iniciativas aprobadas desde el 1 de enero de 2018. La iniciativa más conocida parece ser la relativa al Fondo del PMA para la Agenda 2030, sobre todo gracias a que la Sede distribuyó en diciembre de 2019 una nota orientativa en la que se presentaban los objetivos y las modalidades de aplicación de esta convocatoria de proyectos.
3. El personal de los despachos regionales y de las oficinas en los países entrevistado no fue capaz de establecer fácilmente la relación entre las medidas llevadas a cabo por la Sede o su despacho y una iniciativa institucional de importancia fundamental en concreto.
4. Los despachos regionales están más implicados en las iniciativas institucionales de importancia fundamental que las oficinas en los países, ya se trate de la fase de diseño, de asignación de fondos o de ejecución de los proyectos. El nivel del despacho regional parece el más adecuado para llevar a cabo proyectos que beneficien a varias oficinas en los países. A excepción de la iniciativa relativa al Fondo del PMA para la Agenda 2030, estas iniciativas muy rara vez financian proyectos de los que deban hacerse cargo directamente las oficinas en los países.
5. Es frecuente que las dotaciones de recursos con cargo a las iniciativas institucionales de importancia fundamental que se asignan a los despachos regionales financien puestos adicionales o temporales.
6. La contribución de estas iniciativas se hace más patente en dos esferas: los sistemas de información y la reforma del sistema de las Naciones Unidas (aplicación de medidas concretas, mejoras en la gestión de los procesos y suministro de herramientas que facilitan la gestión de las actividades sobre el terreno).
7. Paradójicamente, la iniciativa institucional de importancia fundamental sobre la estrategia relativa al sector privado, cuyo objetivo es aumentar el volumen de donativos de particulares, no es muy conocida por las oficinas en los países, aun cuando algunas de ellas ya están trabajando en este enfoque, en ocasiones desde hace varios años (Nicaragua).
8. Algunas asignaciones de recursos con cargo a iniciativas institucionales de importancia fundamental adolecen de falta de claridad.
9. Las respuestas facilitadas hacen que se planteen dudas en cuanto a la articulación de la iniciativa relativa al Fondo del PMA para la Agenda 2030 con otras iniciativas, teniendo en cuenta la gran gama de proyectos que puede recibir financiación de este fondo (actividades dirigidas a ampliar o diversificar las asociaciones y la base de donantes, o actividades en el ámbito de la reforma del sistema de las Naciones Unidas en favor del nuevo posicionamiento de las oficinas del PMA en los países).
10. Algunas iniciativas institucionales de importancia fundamental, aunque se supone que se centran en el cambio orgánico, se han apartado de este objetivo como consecuencia de las medidas de emergencia adoptadas por el SRAC para financiar necesidades excepcionales de las carteras de actividades en determinados países.
11. La pandemia de COVID-19 ha tenido repercusiones en el calendario previsto para la ejecución de la iniciativa relativa al Fondo del PMA para la Agenda 2030, lo que explica la baja tasa de aplicación observada a finales de 2020 y los fondos arrastrados al ejercicio 2021. En la muestra estudiada, el porcentaje de compromisos de gasto con cargo al ejercicio de 2020 ascendió al 57,7 %.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

AAP	(presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
CAI	costo de apoyo indirecto
CPP	Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
SRAC	Comité de Asignación Estratégica de Recursos