



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

S

COMITÉ DE FINANZAS

192.º período de sesiones

Roma, 1-3 de junio de 2022

Informe del Auditor Externo sobre la gestión de los asociados cooperantes

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

Los documentos pueden consultarse en el sitio www.fao.org.

RESUMEN

- El documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre la gestión de los asociados cooperantes” se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.
- El resumen del Informe del Auditor Externo sobre la gestión de los asociados cooperantes 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 la gestión de los asociados cooperantes” y que lo refrende con miras a presentarlo a la Junta Ejecutiva a efectos de examen.

Propuesta 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 la gestión de los asociados cooperantes”.**



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

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual
Roma, 20-24 de junio de 2022

Distribución: general	Tema 6 del programa
Fecha: 9 de mayo de 2022	WFP/EB.A/2022/6-H/1
Original: francés	Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos
	Para examen

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

Informe del Auditor Externo sobre la gestión de los asociados cooperantes

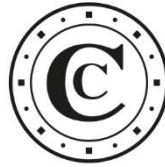
Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe del Auditor Externo sobre la gestión de los asociados cooperantes" (WFP/EB.A/2022/6-H/1) y de la respuesta de la dirección del PMA que figura en el documento (WFP/EB.A/2022/6-H/1/Add.1) e invita a adoptar nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las cuestiones planteadas por sus miembros durante los debates.

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

Coordinador del documento:

Sr. R. Bellin
Director de la Oficina de Auditoría Externa
Tel.: 066513-2392



AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

INFORME DE AUDITORÍA LA GESTIÓN DE LOS ASOCIADOS COOPERANTES

Ejercicio económico 2021

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: PAM-2021-3

ÍNDICE

RESUMEN	4
I. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA AUDITORÍA	5
II. LISTA DE RECOMENDACIONES	8
III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.....	10
1. Conocimiento de la cartera de asociados cooperantes.....	11
2. Gestión de las relaciones con los asociados gubernamentales	13
3. Gestión de las relaciones con las ONG internacionales	16
4. Gestión de las relaciones con las ONG locales	18
5. Puesta en común de la gestión entre los organismos de las Naciones Unidas	
6. El instrumento contractual para la puesta en práctica de la colaboración	21
7. Sistemas de información sobre los asociados cooperantes.....	23
8. Utilización del enfoque basado en el riesgo.....	25
9. Supervisión de la prestación de servicios por los asociados cooperantes	28
10. Evaluación del desempeño de los asociados cooperantes.....	30
11. Apoyo de los despachos regionales	32
12. Transmisión de información sobre los asociados cooperantes a la Sede	33
IV. AGRADECIMIENTOS.....	35
Anexo 1: Posibles medidas que se someten a la consideración de la Secretaría.....	36

RESUMEN

El Programa Mundial de Alimentos (PAM) adopta el principio de recurrir en la mayor medida posible a asociados cooperantes para la ejecución de sus actividades. El presente informe contiene seis observaciones principales:

1. A fin de adquirir un conocimiento más profundo de la cartera de asociados cooperantes es necesario optimizar los sistemas de información. Para la gestión eficaz de los asociados cooperantes es preciso disponer de datos fiables. Sin embargo, la información sobre los asociados está repartida entre varios instrumentos y se observan diferencias apreciables entre los datos de distintas fuentes. El concepto de asociado cooperante y los procedimientos de registro no están suficientemente formalizados sobre el terreno para evitar esas disparidades.

2. Deben adoptarse medidas específicas para cada categoría de asociado cooperante. Las modalidades de gestión de los asociados gubernamentales, de los que aún no se conoce el número exacto, deberían ser coherentes con las establecidas para los actores privados. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, asociados fundamentales del PMA para la mitad de las transferencias, están sometidas al mismo grado de control que las ONG locales pese a que pueden ofrecer garantías más sólidas, por lo que se les deberían poder aplicar requisitos más flexibles en los acuerdos estándar de cooperación sobre el terreno. Aún no se ha establecido una estrategia específica para fortalecer la capacidad de las ONG locales, de acuerdo con lo establecido en el Gran Pacto sobre la financiación de las actividades humanitarias (*Grand Bargain*).

3. La cooperación formal con los otros organismos de las Naciones Unidas aún es limitada. En la mayoría de los países, las oficinas del PMA desarrollan su trabajo en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y, aunque estos suelen recurrir a los mismos asociados, por lo general no existe una cooperación específica en este ámbito. La mejora de la puesta en común de las informaciones sobre estos asociados a través del Portal de Socios de las Naciones Unidas ayudaría a encontrar asociados fiables, reduciría los riesgos vinculados a su participación y aligeraría la carga administrativa de las oficinas en los países.

4. Es necesario actualizar el marco contractual para agilizar los procesos administrativos y, al mismo tiempo, dar mayor visibilidad a largo plazo a los asociados. Las relaciones contractuales con los asociados se rigen por modelos que se establecieron para las ONG y ofrecen garantías jurídicas sólidas, pero su aplicación concreta a los distintos asociados gubernamentales sigue siendo heterogénea. La puesta en práctica de estos acuerdos, cuyo horizonte temporal es limitado (algunos meses), comporta una carga administrativa y una escasa visibilidad que son motivo de preocupación tanto para los directores en los países como para los asociados.

5. Se podría mejorar el seguimiento y la evaluación del desempeño de los asociados, con una mayor participación de los despachos regionales. El seguimiento de las actividades de los asociados, que debe llevarse a cabo sobre todo a nivel local, aún no se realiza de forma sistemática ni se aprovechan suficientemente sus resultados para mejorar la relación contractual y los servicios resultantes. Entre otras medidas correctivas, se deberían definir las responsabilidades específicas de supervisión por parte de los despachos regionales de las obligaciones de las oficinas en los países en la esfera de la gestión de los asociados.

6. Los informes sobre los asociados cooperantes siguen presentando deficiencias. Mientras que las actividades y los resultados operacionales del PAM son objeto de atento seguimiento por parte de la dirección y se presentan con claridad a la Junta, la información sobre los asociados cooperantes sigue siendo limitada, tanto en el Informe Anual de las Realizaciones como en los informes anuales sobre los países. En ellos no se ofrecen datos cuantitativos fiables que permitan saber quiénes son los asociados principales ni qué cantidades de recursos financieros se les transfieren, pese a que esos datos están ampliamente disponibles en los sistemas de información.

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA AUDITORÍA

1. De conformidad con nuestras cartas de notificación fechadas 7 de junio y 29 de noviembre de 2021, un equipo de cinco auditores realizó una misión de comprobación en la Sede del PMA en Roma en dos etapas, del 19 al 23 de julio de 2021 y del 17 al 28 de enero de 2022. También se utilizaron para elaborar el presente informe los resultados de dos misiones interinas efectuadas en la Sede, una el 27 y 28 de octubre y la otra el 9 y el 12 de diciembre de 2021, y de sendas misiones sobre el terreno realizadas en siete oficinas en los países¹, con la finalidad de examinar la gestión de los asociados cooperantes del PMA. El equipo entrevistó a representantes de otros tres organismos internacionales² y de cuatro de los principales asociados cooperantes³. Realizó dos encuestas: una entre los directores regionales y directores en los países, en noviembre de 2021, con una tasa de respuesta de 87 %⁴, y otra entre los propios asociados cooperantes, cuya tasa de respuesta fue del 29 %⁵.
2. La labor de auditoría externa del PMA se encomendó al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia (*Cour des comptes*) para el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022 por decisión de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de noviembre de 2015, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA.
3. El mandato del Auditor Externo se define en el artículo XIV del Reglamento Financiero del PMA y en el anexo de dicho Reglamento, así como en la solicitud de candidaturas para el nombramiento del Auditor Externo. Dicha solicitud de candidaturas y la oferta de servicios del Tribunal de Cuentas, en particular su oferta técnica detallada, aprobada por la Junta Ejecutiva, constituyen las atribuciones del mandato.
4. El Auditor Externo es responsable de comprobar los estados financieros del PMA (artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular observaciones, si lo desea, acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión del PMA (artículo 14.4 del Reglamento Financiero).
5. De conformidad con el artículo 3.1 del Reglamento Financiero, el Director Ejecutivo es responsable de la gestión financiera de las actividades del PMA, 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 enmarca en el plan de trabajo anual que el Auditor Externo presentó a la Junta Ejecutiva del PMA en su segundo período de sesiones ordinario de 2021,

¹ Oficinas del PMA en Argelia, Armenia, Namibia, el Pakistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y la República Dominicana.

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

³ World Vision International, Islamic Relief Worldwide, Action contre la faim y Save the Children.

⁴ Respondieron 74 de las 85 oficinas en los países, es decir, la casi totalidad de los países en los que había asociados cooperantes, y los seis despachos regionales.

⁵ Se recibieron 290 respuestas completas, mientras que las oficinas sobre el terreno habían facilitado las direcciones de unos mil asociados cooperantes.

celebrado en noviembre, en el que se describen las actividades de auditoría previstas para el período comprendido entre julio de 2021 y junio de 2022. De conformidad con su mandato, el Auditor Externo debe proporcionar cada año un informe de auditoría sobre los estados financieros del PMA (que se presenta a la Junta para aprobación), acompañado de un dictamen sobre las cuentas, dos informes sobre las realizaciones y la regularidad de la gestión del Programa —también denominados “informes de auditoría de los resultados”— (que se presentan a la Junta para examen) y ocho cartas sobre asuntos de gestión redactadas después de las visitas a las oficinas sobre el terreno (despachos regionales y oficinas en los países). El Auditor Externo procede igualmente a validar el proyecto de informe anual sobre la aplicación de sus recomendaciones anteriores, que la Secretaría presenta a la Junta para examen.

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

9. La auditoría tenía como objetivos fundamentales analizar:

- la definición de asociados cooperantes que adopta el PMA, cuya formulación es diferente de la empleada por la mayor parte de los otros organismos internacionales⁶;
- la selección de los asociados del PMA, que se confía principalmente a las oficinas en los países con arreglo a un enfoque de descentralización;
- la negociación y puesta en práctica de los acuerdos de cooperación suscritos entre las oficinas en los países y los asociados para la ejecución de las actividades que se les encomiendan;
- el seguimiento y la evaluación de las asociaciones;
- la información sobre la gestión de estas asociaciones que se comparte con la Sede y con la dirección del PMA.

10. Cada una de las observaciones y recomendaciones se examinó con el personal interesado, en particular del Departamento de Elaboración de Programas y Políticas, que supervisa la Dependencia de Asociaciones con las ONG. La reunión de cierre de la auditoría se celebró el 28 de enero de 2022 en la Sede del PMA, con la presencia de la Directora de dicho Departamento.

11. En las auditorías que se llevan a cabo de conformidad con las normas internacionales, los resultados y el cumplimiento se examinan con arreglo a criterios adecuados y se analizan las causas de las posibles discrepancias con respecto a estos. 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, es decir, la información o actividad que se ha de evaluar. Dicho asunto puede adoptar diversas formas y tener distintas características, dependiendo del objetivo de la auditoría. Un asunto apropiado debe poder definirse, medirse sistemáticamente con arreglo a los criterios establecidos y someterse a procedimientos destinados a recabar elementos probatorios suficientes y apropiados para dar fundamento al dictamen de la auditoría⁷.

⁶ Estos siguen utilizando el concepto de “asociados en la ejecución” que se empleaba antes en el PMA.

⁷ Norma ISSAI 100, párrafos 22 y 26.

12. Para la realización de su examen el Auditor Externo elaboró una clasificación lógica por etapas de los objetivos del PMA en lo que atañe a la gestión de los asociados cooperantes, subdividiéndolos en objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos. Para alcanzar cada clase de objetivo, los programas apuntan al logro de distintos tipos de efectos: los objetivos inmediatos se traducen en logros fácticos; los objetivos operacionales suponen resultados que requieren una valoración más cualitativa, y los objetivos estratégicos se manifiestan por medio de efectos a largo plazo, cuyo análisis comporta un proceso de evaluación. Los logros, productos y efectos que se enumeran en el marco lógico constituyen los criterios fundamentales para valorar los resultados del programa en cuestión. El grado de complejidad de la evaluación del logro de los objetivos varía según su orden de importancia y, en algunos casos —especialmente en lo que se refiere a los efectos previstos—, a menudo supera los límites de una auditoría de los resultados y se acerca más a una evaluación.

Cuadro 1: Marco lógico de la gestión de los asociados cooperantes del PMA

Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> • Disponer de datos fiables sobre los asociados cooperantes • Compilar un estado financiero de las asociaciones • Disponer de procedimientos adecuados para la gestión de todos los tipos de asociado cooperante • Organizar la puesta en común de los instrumentos de control de las asociaciones a distintos niveles • Asegurar el seguimiento continuo de las transferencias y de las operaciones de los asociados cooperantes • Organizar las actividades de comprobación de la ejecución y del desempeño de los asociados cooperantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Valorizar los datos sobre los asociados cooperantes • Reforzar las capacidades de los asociados cooperantes • Reforzar el control de las asociaciones por parte del PMA mediante la participación de los despachos regionales en la gestión de los asociados cooperantes • Coordinar las asociaciones con los otros organismos de las Naciones Unidas • Realizar un seguimiento más rápido y controlado de las operaciones de los asociados • Garantizar la aplicación uniforme sobre el terreno de las normas y directivas relativas a la gestión de los asociados 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la dimensión asociativa de las relaciones con los proveedores de servicios • Orientar mejor los esfuerzos del PMA hacia los asociados • Ser un asociado creíble de las ONG y los Gobiernos • Rendir cuentas a los donantes y otras partes interesadas de la labor realizada • Posibilitar el análisis del impacto de las operaciones del PMA en los países interesados • Mejorar el equilibrio entre la búsqueda de realizaciones y la asunción de riesgos por parte del PMA
Logros	Resultados	Efectos previstos

Fuente: Auditor Externo

II. LISTA DE RECOMENDACIONES

13. 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 que se señala a la atención de la dirección.

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

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Fiabilidad	1	1. El Auditor Externo recomienda aumentar la fiabilidad del registro de los asociados cooperantes por parte de las oficinas en los países completando la limpieza de sus identificadores de aquí a finales de 2022 y elaborando una guía para las oficinas en los países sobre la forma de registrar los datos.
Fiabilidad	1	2. El Auditor Externo recomienda crear una base de datos sobre los asociados cooperantes para facilitar el control de estos asociados y la elaboración de informes sobre su gestión.
Gobernanza	1	3. El Auditor Externo recomienda aclarar y unificar las modalidades de gobernanza central de las asociaciones de cooperación, reuniendo las responsabilidades en una sola dependencia o dirección de la Sede y adaptando las Orientaciones institucionales sobre la gestión de las asociaciones del PMA con las organizaciones no gubernamentales ⁸ y el modelo de acuerdo contractual para tener en cuenta a los asociados gubernamentales.
Desempeño	2	4. El Auditor Externo recomienda preparar memorandos de acuerdo con las ONG internacionales en los que se tengan en cuenta sus mecanismos de control interno con el fin de agilizar el proceso de concertación de acuerdos a nivel de las oficinas en los países.
Desempeño	2	5. El Auditor Externo recomienda proponer, a partir de 2022, una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de los asociados.
Desempeño	2	6. El Auditor Externo recomienda proponer a los organismos de las Naciones Unidas que integran el módulo de seguridad alimentaria que entablen un diálogo sobre la gestión de los asociados cooperantes y la utilización del Portal de Socios de las Naciones Unidas.
Desempeño	2	7. El Auditor Externo recomienda entablar un diálogo en la Sede con los organismos de las Naciones Unidas asociados con el fin de establecer un instrumento contractual común para los asociados cooperantes.

⁸ Circular [OED 2018/004](#).

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Desempeño	2	8. El Auditor Externo recomienda considerar la posibilidad de prolongar la duración de los acuerdos de cooperación sobre el terreno para hacerla coincidir con la de los planes estratégicos para los países, estableciendo un acuerdo marco y un anexo relativo a la financiación.
Sistemas de información	1	9. El Auditor Externo recomienda presentar al Comité de Actividades y Tecnologías Digitales la “hoja de ruta para la transformación digital” relativa a los asociados cooperantes, y asegurarse de que se cumplen todas las condiciones para llevar adelante este proyecto.
Riesgo	2	10. El Auditor Externo recomienda realizar sistemáticamente un análisis de los riesgos al seleccionar a los asociados cooperantes y compartir los resultados de ese análisis a nivel regional y central.
Riesgo	2	11. El Auditor Externo recomienda que los comités locales encargados de los asociados cooperantes examinen las dificultades surgidas durante el seguimiento de las distribuciones.
Desempeño	2	12. El Auditor Externo recomienda presentar a los comités encargados de los asociados cooperantes un plan de mejora de aquellos asociados que presenten deficiencias, antes de renovar cualquier acuerdo.
Gobernanza	1	13. El Auditor Externo recomienda fortalecer el papel de los despachos regionales en lo que atañe a capacitar y motivar a los asociados cooperantes, verificar las informaciones que les conciernen y transmitir las a la Sede.
Informes	1	14. El Auditor Externo recomienda ampliar el anexo IX, relativo a los asociados cooperantes, del Informe Anual de las Realizaciones.
Informes	2	15. El Auditor Externo recomienda incluir en los informes anuales sobre los países datos cuantitativos sobre las asociaciones con las organizaciones no gubernamentales locales.

III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

15. La principal modalidad de intervención del PMA consiste en recurrir a terceros, los asociados cooperantes, para implementar sus actividades, con arreglo a un modelo denominado de “ejecución indirecta”, por oposición a aquel en el que las actividades se confiarían directamente a los empleados del organismo.

16. Este principio, establecido en el Reglamento General del PMA⁹, responde al interés por crear sinergias con otros agentes institucionales que actúan en los territorios donde el PMA realiza sus operaciones y que pueden ayudarle a cumplir su mandato. El principio se estableció en una estrategia en materia de asociaciones aprobada por la Junta Ejecutiva en junio de 2014, que no ha sido actualizada¹⁰.

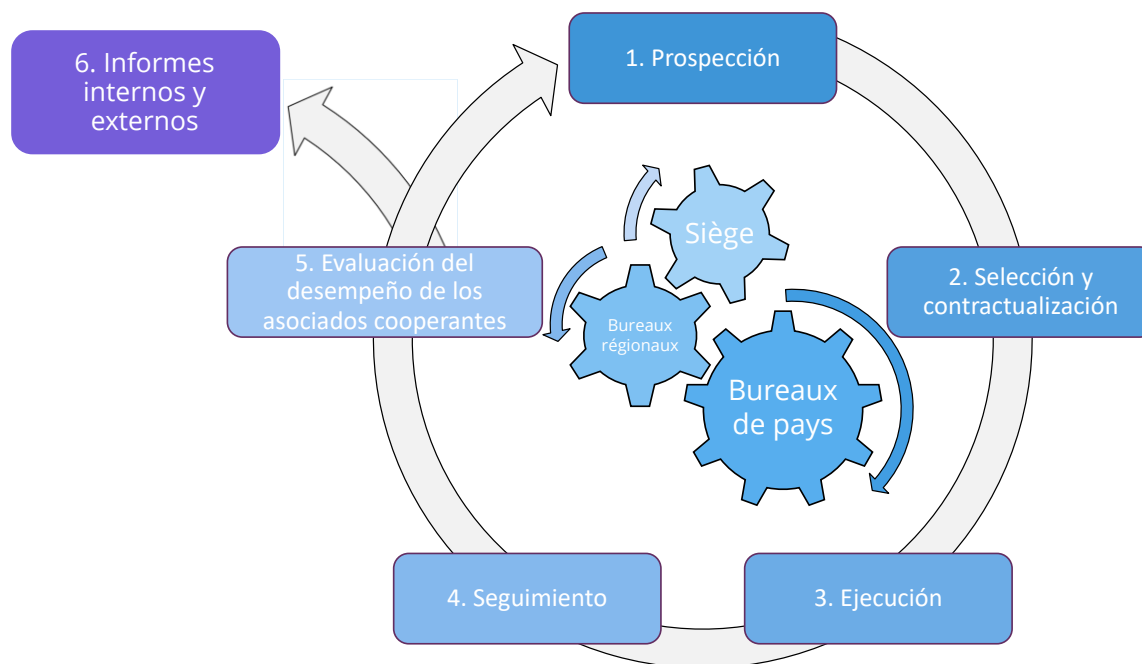
17. La calidad de la gestión de los asociados cooperantes es fundamental para que el PMA pueda alcanzar los objetivos establecidos en su Plan Estratégico para 2017-2021¹¹, en particular el fin estratégico 2, “Promover las asociaciones para apoyar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” y el Objetivo Estratégico 5, “Asociarse para obtener resultados en relación con los ODS”. En el Plan Estratégico del PMA para 2022-2025, aprobado por la Junta Ejecutiva en noviembre de 2021, no se modifica este modelo operativo, aunque se otorga mayor importancia a las actividades de desarrollo. En dicho Plan Estratégico se afirma que la capacidad de los asociados para responder a las expectativas del PMA representa un riesgo fundamental, que se considera de nivel “medio”. Esta capacidad condiciona el desempeño general, puesto que afecta al último eslabón de la cadena de intervención del PMA sobre el terreno.

18. El Auditor Externo reconstruyó un ciclo de gestión de los asociados cooperantes como guía para efectuar sus comprobaciones en la Sede y sobre el terreno.

⁹ Artículo III.1 del Reglamento General: “Modalidades de cooperación del PMA con las Naciones Unidas, la FAO y otros organismos y organizaciones: [...] (b) Siempre que sea posible, el PMA prestará su ayuda paralelamente a la asistencia material, financiera y técnica de otros programas multilaterales, y tratará de establecer análoga coordinación con programas bilaterales e interlocutores no gubernamentales asociados en la ejecución de sus actividades. c) Siempre que sea posible, el PMA cooperará y colaborará, según proceda, con las organizaciones no gubernamentales.”

¹⁰ [Estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones \(2014-2017\) – Juntos para lograr mejores resultados](#) (WFP/EB.A/2014-5-B).

¹¹ [Plan Estratégico del PMA para 2017-2021](#) (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2).

Figura 1: Ciclo de gestión de los asociados cooperantes

Fuente: Auditor Externo

1. Conocimiento de la cartera de asociados cooperantes

19. Para una gestión eficiente de los asociados cooperantes es indispensable disponer de datos fiables a todos los niveles. En el plan de realizaciones para 2020-2021 de la Dependencia de Asociaciones con las ONG —que es la encargada del control de las asociaciones en el seno del Departamento de Elaboración de Programas y Políticas— se establecían cinco prioridades, una de las cuales era lograr una gestión más eficaz de los datos de las asociaciones creando una fuente única de información veraz.

20. Actualmente esos datos están almacenados en numerosos sistemas de información, cada uno con repositorios y finalidades propios. Las transacciones financieras y físicas (de productos) en las que participan los asociados se registran en el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) y en el Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS), donde los asociados aparecen como “proveedores”, mientras que los datos relativos a sus operaciones (beneficiarios previstos y alcanzados, cuantía de las distribuciones, etc.) se registran en el Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET). Desde 2019, el PMA utiliza la plataforma de datos DOTS para contrarrestar la fragmentación de los datos, lo que constituye un progreso innegable.

21. Las pruebas realizadas por el Auditor Externo indican que la calidad de los datos sigue siendo insuficiente. El concepto de asociado cooperante y el proceso de registro de estos asociados no están suficientemente formalizados, lo que puede ser causa de errores en la agregación de datos relativos a un mismo asociado o bien de falta de atribución. Para subsanar este problema, en 2021 la Dependencia de Asociaciones con las ONG emprendió una campaña destinada a mejorar la fiabilidad de los datos mediante la eliminación y la fusión automática de los duplicados.

22. Sin embargo, a principios de 2022 seguía habiendo duplicados. Aunque está previsto realizar una nueva campaña para aumentar la fiabilidad de los datos, se trata de una solución

meramente “reparativa”. Para evitar que estas anomalías se repitan habría que prestar mayor asistencia a las oficinas en la fase de registro de los datos, para garantizar la calidad de la información introducida.

Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda aumentar la fiabilidad del registro de los asociados cooperantes por parte de las oficinas en los países completando la limpieza de sus identificadores de aquí a finales de 2022 y elaborando una guía para las oficinas en los países sobre la forma de registrar los datos. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

23. En vista de las imprecisiones mencionadas, los datos sobre los asociados cooperantes que se presentan a los responsables de la Sede y a la Junta Ejecutiva no pueden considerarse fiables. Siguen existiendo numerosas diferencias entre los datos contenidos en los informes anuales de las realizaciones y los procedentes de la plataforma DOTS, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 2: Número de asociados cooperantes consignado en diferentes documentos

Fuente	Número de asociados cooperantes	Definición utilizada
Informe Anual de las Realizaciones de 2020, Anexo I: Datos básicos de 2020 (Trabajo en asociación)	911	ONG
Informe Anual de las Realizaciones de 2020, Anexo IX: Colaboración con las ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en 2020	1 052	ONG y asociados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja que participaron en la ejecución
Informe Anual de las Realizaciones de 2020, Anexo IX: Colaboración con las ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en 2020 (nota i] a pie de página)	746	ONG y asociados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja con los que trabajó el PMA
COMET, lista de asociados “activos”	920	ONG
Examen de la gestión de las cuestiones importantes señaladas en materia de riesgos y control – 2020	736	ONG
Examen de la gestión de los asociados en la ejecución por parte de los organismos de las Naciones Unidas (JIU/REP/2021/4)	872	Asociados en la ejecución

Fuente: Auditor Externo, sobre la base de los documentos citados

24. Así, el número de ONG y entidades del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (746 según el anexo IX del Informe Anual de las Realizaciones de 2020) es diferente según la fuente que se utilice¹².

25. A pesar de estas discordancias, el Auditor Externo ha elegido para su análisis —sin que esto constituya una confirmación— la encuesta efectuada a tal efecto por medio de COMET, según la cual el número de asociados cooperantes pasó de 966 en 2019 a 1.125 en 2021 (un 16,5 % más). También se constatan imprecisiones en el plano local, como han demostrado las auditorías sobre el terreno; por ejemplo, en el Pakistán, los datos comunicados por la

¹² En su informe de 2018 titulado “Advisory Assignment on NGO Risks and Oversight” (AA/18/04), la Oficina de Auditoría Interna ya señalaba la fuerte discordancia (39 %) entre el número de ONG asociadas registrado en las plataformas WINGS y COMET.

oficina en el país acerca de sus asociados cooperantes no eran idénticos a los obtenidos del sistema DOTS.

Cuadro 3: Número de asociados cooperantes

Tipo de entidad	2019	2020	2021
Asociados gubernamentales	300	359	381
ONG internacionales	116	116	120
ONG locales	526	559	567
Otros	24	47	57
Total	966	1 081	1 125

Datos utilizados: extracción de información de COMET realizada por la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales.

26. La puesta en funcionamiento de la plataforma DOTS ha permitido al PMA crear un cuadro de datos relativos a los asociados cooperantes que, sin embargo, en las condiciones actuales no puede utilizarse para el proceso de elaboración de informes. Por ejemplo, el ejercicio fiscal no queda definido por defecto, sino que debe introducirlo el usuario. Por otra parte, la plataforma DOTS no permite agregar los datos extraídos del Portal de Socios de las Naciones Unidas.

27. Análogamente, el análisis de los datos mediante la plataforma DOTS debería arrojar luz sobre la gestión de los asociados cooperantes a nivel local, pero hasta ahora las oficinas en los países no utilizan este instrumento. Además de brindarles acceso a DOTS, sería oportuno determinar qué indicadores serían de utilidad para la gestión de los asociados cooperantes a este nivel y, posiblemente, al de los despachos regionales

Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda crear una base de datos sobre los asociados cooperantes para facilitar el control de estos asociados y la elaboración de informes sobre su gestión. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

Gestión de las relaciones con los asociados gubernamentales

28. En los últimos años, la denominación de “asociado cooperante” ha dado lugar a numerosos debates y a interpretaciones diversas. El debate quedó zanjado el año pasado con la definición establecida en la nueva política de lucha contra el fraude y la corrupción¹³ aprobada por la Junta Ejecutiva en junio de 2021, que indica que un asociado cooperante es “una entidad no lucrativa que mantiene una relación contractual con el PMA con el fin de ayudarlo a desempeñar su labor (entre ellos, las entidades gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos de las Naciones Unidas)”.

29. Esta definición es coherente con la contenida en la Estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones (2014-2017) y corresponde a la definición de “asociados en la ejecución” que utiliza la mayor parte de los organismos de las Naciones Unidas. Además, está en consonancia con el Plan Estratégico para 2017-2021, y en particular con su Objetivo Estratégico 4. Sin embargo, la Oficina de Servicios Jurídicos subraya que la definición adoptada en la política de lucha contra el fraude y la corrupción, si bien aporta una clarificación

¹³ Política revisada de lucha contra el fraude y la corrupción (WFP/EB.A/2021/5-B/1).

necesaria, solo es aplicable en el marco de esa política, por lo que debería integrarse en las orientaciones generales y los textos pertinentes sobre los asociados cooperantes.

30. Por consiguiente, las entidades gubernamentales deben considerarse como una categoría particular de asociados cooperantes, puesto que brindan asistencia directa a los programas del PMA financiados por los donantes. Estas relaciones de asociación deben distinguirse claramente de las que el PMA puede mantener, a veces de manera simultánea, con los mismos Estados en su calidad de Gobiernos anfitriones (generalmente en virtud de un acuerdo diplomático) o de contribuyentes a la financiación de las actividades del PMA (en el marco de un acuerdo de contribución).

31. Una primera dificultad estriba en el recuento de los asociados cooperantes pertenecientes a esta categoría. En la primavera de 2021, el PMA contaba 63 entidades gubernamentales asociadas, cifra comparable a la proporcionada por la Dependencia de Asociaciones con las ONG en 2019. Sin embargo, la cifra obtenida de COMET para ese año es de 381 asociados (véase el cuadro 3).

32. De acuerdo con lo indicado por el Departamento de Elaboración de Programas y Políticas, el PMA trabaja con asociados gubernamentales en 39 países, en el marco de acuerdos de asociación en forma de memorandos o cartas de entendimiento. En la encuesta realizada en noviembre de 2021, algunos de esos países indicaron al Auditor Externo que no contaban con asociados cooperantes¹⁴. En el recuento del PMA se incluyen únicamente los Gobiernos centrales (uno por país). Sin embargo, los asociados gubernamentales pueden ser departamentos ministeriales o entidades públicas descentralizadas (de Estados federados, provincias, etc.), como ocurre en la República Dominicana, donde en 2020-2021 diez instituciones nacionales habían concertado acuerdos con el PMA para la ejecución de actividades.

33. Por último, los datos extraídos de la plataforma DOTS indican un total de 611 entidades gubernamentales como asociados activos del PMA, cifra muy superior a la contabilizada oficialmente por el Programa. Por ejemplo, en la India, país con el que oficialmente no existe ninguna asociación a nivel estatal, DOTS registra 39 entidades gubernamentales asociadas.

34. A raíz de una auditoría realizada por el Inspector General en Etiopía en 2020¹⁵, en la que se constataron importantes deficiencias en la gestión de esta categoría de asociados —que en ese país constituyen los principales asociados cooperantes— se realizó una cartografía de los asociados cooperantes a nivel del PMA. Un nuevo balance, realizado en enero de 2022, registra ya 32 países en los que entidades gubernamentales desempeñan el papel de asociadas y participan en la ejecución de las actividades del PMA. Este primer recuento revela diferencias con un examen de 2021 en el que el PMA estimaba, por ejemplo, que Nicaragua no contaba con asociados gubernamentales, mientras que hay por lo menos uno que se encarga de las transferencias de base monetaria a los beneficiarios.

35. Es posible que tales divergencias obedezcan a que la definición adoptada por el PMA y por el Auditor Externo en el presente informe aún no se ha aplicado de manera uniforme en todas las orientaciones internas, o no se ha asimilado adecuadamente sobre el terreno. Por ejemplo, en la normativa que prescribe las sanciones aplicables a los proveedores¹⁶ se incluye a los asociados cooperantes privados, pero no a los asociados gubernamentales.

¹⁴ Bhután, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Caribe, Cuba, Indonesia, Kirguistán, Namibia, la República Democrática Popular Lao, la República Popular Democrática de Corea y Sri Lanka.

¹⁵ Oficina de Auditoría interna. Informe de auditoría interna [AR/20/05](#), febrero de 2020.

¹⁶ Circular [OED2020/005](#), febrero de 2020.

36. Otra dificultad reside en que la gestión de esas asociaciones de cooperación con entidades gubernamentales no forma parte del ámbito de competencia de la Dependencia de Asociaciones con las ONG, pero tampoco está a cargo de otra dependencia de la Sede. Como consecuencia de ello, las Orientaciones institucionales sobre la gestión de las asociaciones con organizaciones no gubernamentales (en adelante “orientaciones sobre la gestión de las asociaciones”)¹⁷ establecidas por esta dependencia solo tratan de las ONG, y en la actualización de dicha guía iniciada a principios de 2021 tampoco se ha incluido a los asociados gubernamentales. El Departamento de Elaboración de Programas y Políticas aún no dispone de un modelo de acuerdo con los asociados gubernamentales, a diferencia de lo que ocurre con las ONG¹⁸, y en numerosas oficinas en los países, por ejemplo en la del Pakistán, la gestión de las asociaciones de cooperación con las entidades gubernamentales no es objeto de seguimiento por parte de un equipo especializado.

37. En una nota resumida de 2019 sobre los asociados gubernamentales¹⁹, la Oficina de Auditoría interna ya mencionaba una serie de problemas derivados de esta situación que comprendían, entre otros, la falta de una evaluación *ex ante* de las capacidades de la entidad que participaría en un programa; la falta de un modelo de documento contractual; la imposibilidad de rastrear las transferencias hasta su entrega a los beneficiarios, y el seguimiento y evaluación *ex post* insuficientes²⁰.

38. Los resultados de las comprobaciones sobre el terreno realizadas por el Auditor Externo en otoño de 2021 muestran que estos problemas aún no se han resuelto por completo: los acuerdos, cuya formulación ha quedado obsoleta²¹, se basan en modelos heterogéneos (Namibia), tienen un contenido impreciso (Pakistán) o no se han puesto al día (República Dominicana, República Centroafricana).

39. De la encuesta realizada por el Auditor Externo en noviembre de 2021 entre los responsables de las oficinas en los países se desprende que una parte considerable de estos (el 42 %) no están satisfechos de las modalidades de los contratos con los asociados gubernamentales. Muchos²² desearían contar con marcos contractuales y recursos más claros para la gestión de asociados que a veces son imprescindibles, por ejemplo, en el ámbito de la alimentación escolar²³.

40. Por consiguiente, considerando la experiencia de otras organizaciones internacionales como el UNICEF, que dispone de un documento contractual único, y la utilidad de promover un enfoque unificado de gestión de los asociados cooperantes, es conveniente que se adapte el modelo de acuerdo existente (acuerdo de cooperación sobre el terreno) para incluir en él a los asociados gubernamentales, tal como ha comenzado a hacer la Dependencia de Asociaciones con las ONG respecto de las organizaciones no gubernamentales.

¹⁷ Circular [OED2018/004](#), enero de 2018.

¹⁸ La Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo, que debía preparar una directiva específica en el marco de un equipo especial encargado de la asistencia que se proporciona directamente por medio de sistemas públicos, aún no había elaborado el proyecto de texto correspondiente cuando se realizó esta auditoría.

¹⁹ Oficina de Auditoría interna, *Note on Government engagements*, noviembre de 2019.

²⁰ Véase, por ejemplo, la auditoría de la Oficina del PMA en Malí realizada por el Auditor Externo en 2019.

²¹ En el documento en el que figuran las orientaciones y los modelos a los que han de ajustarse los acuerdos concertados por el PMA ([WFP Agreements - Guidelines and Templates](#)), que data de 2016, aún se habla, por ejemplo, de operaciones de emergencia y de intervenciones prolongadas de socorro y recuperación, denominaciones que dejaron de utilizarse tras la adopción de la hoja de ruta integrada.

²² Tal es el caso, especialmente, de las oficinas del PMA en Camboya, Lesotho, Malawi, el Pakistán, la República Democrática Popular Lao, Rwanda, el Senegal, el Yemen y Zimbabwe.

²³ Este aspecto ya se había destacado en el informe de la Oficina de Auditoría Interna sobre el examen de identidad preventivo de los programas de alimentación escolar del PMA (PIR/01/20).

41. Al ampliarse así el marco contractual relativo a los servicios prestados, también será necesario extender el ámbito de la circular en la que se define la política del PMA en materia de gestión de los asociados cooperantes, que actualmente se limita a las ONG²⁴.

Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda aclarar y unificar las modalidades de gobernanza central de las asociaciones de cooperación, reuniendo las responsabilidades en una sola dependencia o dirección de la Sede y adaptando las Orientaciones institucionales sobre la gestión de las asociaciones del PMA con las organizaciones no gubernamentales y el modelo de acuerdo contractual para tener en cuenta a los asociados gubernamentales. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

Gestión de las relaciones con las ONG internacionales

42. Las ONG internacionales suelen tener más experiencia organizativa que las ONG locales. Su ámbito de intervención abarca muchos países²⁵. La mayoría de las 120 ONG de este tipo registradas en 2021 son asociados fundamentales del PMA, con el que algunas de ellas colaboran desde hace largo tiempo y han establecido una relación estrecha. World Vision International, por ejemplo, ejecuta programas junto con el PMA desde hace unos treinta años y ha ido adaptando su organización para acompañar el proceso de descentralización y fortalecimiento de sus propias oficinas en los países. Por otra parte, esta organización —la primera entre los asociados del PMA en cuanto al volumen de pagos que recibe²⁶— cuenta, en sus oficinas en los países, con funcionarios encargados de gestionar la colaboración con el PMA.

43. En los últimos años, algunas organizaciones internacionales han reforzado sus sistemas de control y auditoría interna mediante la adopción del Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en materia de socorro en casos de desastre, aprobado en 1991, y la adhesión a la iniciativa *Accountable Now* de 2005 que promueve la rendición de cuentas obligatoria. En consonancia con ello, World Vision International publica un informe anual de rendición de cuentas y se ajusta, al igual que Islamic Relief Worldwide, a los requisitos de la Iniciativa de garantía de la calidad de la asistencia humanitaria, un organismo de certificación independiente. Las ONG internacionales pueden contar con mecanismos de evaluación de los riesgos y confiar su auditoría a un auditor externo.

44. Sin embargo, el PMA no toma en cuenta estas particularidades, ni tampoco el carácter recurrente de las asociaciones en cuestión. De acuerdo con el informe de la auditoría interna de 2016 sobre la gestión de las asociaciones del PMA con las ONG²⁷, en ese momento

²⁴ Circular [OED/2018/004](#).

²⁵ Aunque algunas organizaciones locales pueden tener un tamaño considerable, las ONG internacionales actúan simultáneamente en muchos países: Islamic Relief Worldwide trabaja en 45 países —en una decena de ellos con el PMA— con un total de 13,9 millones de beneficiarios; World Vision International en 54 países, en 31 de ellos con el PMA, con 47 millones de beneficiarios (11,5 millones del PMA), y Action contre la faim desarrolla actividades en unos diez países en colaboración con el PMA.

²⁶ Su cuantía total es de 69 millones de dólares EE.UU. Le siguen, por orden de importancia de los desembolsos que reciben, las siguientes nueve organizaciones: Plan International (20 millones de dólares), Care (17 millones de dólares), Save the Children (16 millones de dólares), Consejo Noruego para los Refugiados (10 millones de dólares), Catholic Relief Services (9 millones de dólares), Acted (9 millones de dólares), Consejo Noruego para los Refugiados (9 millones de dólares), Islamic Relief Worldwide (9 millones de dólares) y Samaritan's Purse (8 millones de dólares).

²⁷ Oficina de Auditoría interna, informe de auditoría interna [AR/16/12](#), octubre de 2016.

existían 15 memorandos de acuerdo con ONG internacionales, firmados entre 1995 y 2006. De esos memorandos, los que habían podido consultarse consistían únicamente en una declaración del propósito de cooperar, en la que no se enunciaban otros objetivos. La Oficina de Auditoría interna recomendaba, por tanto, que se determinara cuáles eran las ONG internacionales con las cuales resultaría estratégicamente ventajoso para el PMA suscribir un acuerdo de asociación acompañado de un plan de acción en esferas de interés común. Actualmente las relaciones con las ONG internacionales se establecen mediante acuerdos de cooperación sobre el terreno.

45. Por lo tanto, las ONG internacionales están sometidas al mismo grado de control que las ONG locales. El PMA controla cifra por cifra los gastos destinados a la ejecución de los programas. Una encuesta realizada por una de esas ONG, a pedido del Auditor Externo, entre los responsables de las operaciones sobre el terreno puso en evidencia el carácter burocrático de los acuerdos con el PMA y el tiempo considerable que requiere su aplicación, por más que las cantidades involucradas sean a veces escasas.

46. Actualmente los procedimientos de seguimiento y control del PMA no tienen en cuenta que las ONG internacionales pueden ofrecer garantías más sólidas, con lo que deberían poderse agilizar algunos procedimientos y aligerar las obligaciones que se derivan de los acuerdos de cooperación sobre el terreno. Un acuerdo global al respecto permitiría adaptar los requisitos en materia de anticipos y pagos y limitar los controles sobre el terreno frente a las garantías proporcionadas por el PMA sobre la calidad de los procedimientos de las ONG, con arreglo a un enfoque basado en el riesgo.

47. Con este criterio, ese tipo de acuerdo podría ir acompañado de un mecanismo de diligencia debida y auditoría a nivel central. Desde 2020, la Oficina de Auditoría interna ha llevado a cabo tres auditorías piloto, y la Dependencia de Asociaciones con las ONG ha seguido la misma línea al realizar una comprobación de ese tipo en marzo de 2021²⁸. Sin embargo, sucesivamente la Dependencia no ha realizado otras auditorías similares ni ha indicado si tiene intención de efectuarlas como práctica constante, para lo cual precisaría reforzar sus competencias. Tales auditorías parecen necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la Sede en lo que atañe a las garantías, pero es indispensable que evalúen con precisión si existe un vínculo funcional de supervisión entre la sede central de las ONG internacionales en cuestión y sus propias oficinas sobre el terreno (algunas ONG subcontratan el trabajo a ONG locales²⁹).

48. La Dependencia de Asociaciones con las ONG organiza consultas anuales con los asociados cooperantes. Si bien las ONG internacionales entrevistadas por el Auditor Externo consideran útiles esos encuentros, constituyen para la Dependencia de Asociaciones con las ONG más bien una oportunidad de difundir información que de plantear las dificultades encontradas y buscar soluciones comunes. Un grupo de trabajo constituido por algunas grandes ONG estadounidenses ha elaborado una lista de las dificultades que plantea la cooperación con el PMA, en particular en relación con los procesos financiero y presupuestario, y ha destacado la falta de normalización de los procedimientos del Programa. Sin embargo, la capacidad de la Dependencia de Asociaciones con las ONG de influir en las prácticas de las oficinas en los países en este ámbito es limitada.

²⁸ World Vision International, Oxfam, Samaritan's Purse, Save the Children.

²⁹ Tal es el caso de Islamic Relief Worldwide en Túnez, en el Pakistán y en Somalia.

Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda preparar memorandos de acuerdo con las ONG internacionales en los que se tengan en cuenta sus mecanismos de control interno con el fin de agilizar el proceso de concertación de acuerdos a nivel de las oficinas en los países. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

Gestión de las relaciones con las ONG locales

49. La capacidad de los asociados cooperantes más modestos para adquirir mayor autonomía o competencia en el plano de los programas, los métodos y los instrumentos del PMA, participar sin tropiezos en la ejecución y contribuir a la transmisión de información, así como establecer mecanismos internos que limiten los riesgos, constituye un reto que se tiene en cuenta en las obligaciones contractuales estipuladas en los acuerdos de cooperación sobre el terreno (en particular en el artículo 2). Tal es el caso de las 567 ONG locales identificadas en 2021, que en algunos casos quizás no sean más que un apéndice de organizaciones caritativas o humanitarias sin una estructura administrativa bien establecida. El PMA ya había destacado este problema en sus orientaciones sobre la gestión de las asociaciones³⁰, y también en las conclusiones de sus auditorías internas³¹.

50. A este respecto, la Dependencia Común de Inspección, en su informe de 2013 sobre la gestión de los asociados en la ejecución en el ámbito de los organismos de las Naciones Unidas, estima que los donantes no otorgan suficiente importancia al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones que financian³². En relación con este aspecto, el ACNUR ha elaborado una nota informativa sobre el fortalecimiento de las capacidades complementarias de las ONG asociadas, y el UNICEF permite a sus asociados externos acceder a su portal de información (Agora).

51. Hay que considerar que las entidades locales representan el 83 % de las ONG asociadas del PMA, que este se ha comprometido a sostener en el marco del Gran Pacto de mayo de 2016.

52. En lo que atañe a la rendición de cuentas, en su Informe Anual de las Realizaciones de 2020 el PMA menciona la adopción de una serie de medidas en relación con sus asociados cooperantes, pero no es posible determinar con precisión sus costos y beneficios. En algunos ámbitos, como la prevención del hostigamiento y de la explotación sexual, se han adoptado directrices específicas, como las relativas a la protección contra la explotación y el abuso sexuales aprobadas en febrero de 2021. Por otra parte, en su Plan Estratégico para 2017-2021 el PMA se comprometió a invertir en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y en particular en las ONG, compromiso que debía recogerse luego en los planes estratégicos para los países, pero hasta ahora no existe una estrategia específica que permita a las oficinas en los países respaldar más activamente a las ONG más pequeñas.

³⁰ Circular [OED2018/004](#): "Algunas organizaciones podrían seguir siendo asociados clave a pesar de no cumplir con todos los criterios identificados. Esto es especialmente válido para algunas ONG nacionales y Organizaciones Comunitarias (OC), que inicialmente podrían no cumplir con requisitos legales y financieros, pero se las puede seguir considerando como asociados importantes con un gran potencial de crecimiento y fortalecimiento de capacidades. De ser seleccionada para una asociación, es esencial que el proceso (incluyendo cualquier medida de mitigación) sea completamente documentado mediante el [Comité encargado de los asociados cooperantes]".

³¹ Oficina de Auditoría interna, informe de auditoría interna [AR/19/06](#), febrero de 2019.

³² [JIU/REP/2013/4](#).

Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda proponer, a partir de 2022, una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de los asociados. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

53. A la falta de una política clara a nivel central se suman unas prácticas sobre el terreno que podrían mejorarse considerablemente. En algunos casos, como el de Argelia, sencillamente no existen planes de mejora relacionados con los asociados que se mencionan en la sección 6.4 de las orientaciones sobre la gestión de las asociaciones³³. Además, las medidas adoptadas a tal efecto no siempre se recogen en un documento destinado al director en el país o al comité encargado de los asociados cooperantes (véase, por ejemplo, el caso de la República Centroafricana). En algunos casos no es posible aplicar medidas específicas apropiadas (República Democrática del Congo) o incorporarlas en una política local (Namibia).

Síntesis de las observaciones del Auditor Externo a raíz de sus auditorías sobre el terreno de 2021

Sistematizar la capacitación de los asociados cooperantes y, en particular, sensibilizarlos sobre la importancia de presentar los proyectos de presupuesto antes de que expiren los acuerdos de asociación en vigor (Argelia).

Definir y aplicar una política racional de fortalecimiento de las capacidades de los asociados cooperantes y evaluar anualmente su aplicación (República Democrática del Congo).

Establecer un plan de formación de los asociados cooperantes nacionales e internacionales en las tareas administrativas relacionadas con la ejecución (República Centroafricana).

Explicitar la política de fortalecimiento de las capacidades e incorporarla a los procedimientos operativos estándar en materia de asociaciones, ya sea con las ONG o con el Gobierno (Namibia).

Fuente: Cartas de recomendaciones del Auditor Externo, 2022.

54. La falta de capacidades suficientes supone un riesgo real. De acuerdo con la encuesta realizada por el Auditor Externo, los directores en los países consideran que se trata de un riesgo principalmente de carácter operacional (71 %) pero también financiero (16 %), mientras que la Oficina del Inspector General estima que puede menoscabar asimismo la reputación del PMA, en particular considerando el hecho de que los asociados cooperantes participan en la recolección y gestión de datos relativos a los beneficiarios.

55. Varios directores en los países (Etiopía, Lesotho, Jordania, el Sudán) consideran que el fortalecimiento de las capacidades es uno de los principales aspectos que debe mejorarse y que se le podría dedicar un párrafo específico en los acuerdos de cooperación sobre el terreno o de las directrices correspondientes. Algunos directores en los países (Afganistán) opinan también que una mayor claridad sobre la duración de las asociaciones estimularía a los asociados a invertir en el fortalecimiento de las capacidades.

56. Existe, en este sentido, una fuerte expectativa de las ONG locales en cuanto a la mejora de su desempeño gracias a la asociación con el PMA. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, la Oficina de Auditoría Interna pudo constatar en 2020 la gran satisfacción de los asociados por el hecho de poder beneficiarse de medidas concretas destinadas a mejorar sus capacidades.

57. Al no poder contar con evaluaciones previas de las capacidades resulta difícil aplicar una política de fortalecimiento de estas a escala local, más aún si se considera que el interlocutor principal de más de la mitad de las ONG es una oficina sobre el terreno (oficina zonal o

³³ Circular [OED2018/004](#).

suboficina); a esto deben sumarse los problemas que se derivan de la falta de financiación específica para este fin, la cual podría proporcionarse en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas asociados.

Posible medida que se somete a la consideración de la Secretaría: Cuando sea necesario, contemplar en los acuerdos de cooperación sobre el terreno financiación destinada específicamente al fortalecimiento de las capacidades del asociado, de ser posible en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas asociados. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

Puesta en común de la gestión entre los organismos de las Naciones Unidas

58. En la mayoría de los países donde opera el PMA se espera que las oficinas en los países desarrollen sus actividades en el marco de la acción coordinada por el equipo de las Naciones Unidas en el país y, en particular, de los módulos de acción agrupada en los que participa el PMA junto con otros organismos (como el ACNUR o el UNICEF). El PMA codirige el módulo de seguridad alimentaria. No obstante, en las siete auditorías sobre el terreno que realizó durante el otoño de 2021 el Auditor Externo no constató una coordinación específica de la gestión de los asociados cooperantes.

59. Por su parte, los otros organismos de las Naciones Unidas también se ajustan a un modelo de ejecución indirecta en virtud del cual recurren a asociados cooperantes, que a menudo son los mismos del PMA. De acuerdo con la encuesta que llevó a cabo el Auditor Externo en noviembre de 2021, más de la mitad de los asociados del PMA también ejecutan proyectos con otros organismos de las Naciones Unidas, sobre todo con el UNICEF (44,5 % de los asociados encuestados).

60. Como ya destacó la Dependencia Común de Inspección en su informe de 2013³⁴, una mayor puesta en común de la información relativa a los asociados resultaría beneficiosa para las distintas entidades interesadas. En el caso del PMA, le ayudaría a encontrar asociados fiables, reduciría los riesgos vinculados a su participación y aligeraría la carga administrativa de las oficinas en los países. En cuanto a los asociados, reduciría los costos de sus transacciones con los organismos de las Naciones Unidas.

61. Al actualizar dicho examen en 2021³⁵ la Dependencia Común de Inspección reiteró esta recomendación, en particular instando a los organismos de las Naciones Unidas al reconocimiento mutuo de sus asociados cooperantes, una orientación que merece recibir respaldo, al igual que la circular del Director Ejecutivo sobre el reconocimiento mutuo que se halla en curso de elaboración.

62. La introducción gradual del Portal de Socios de las Naciones Unidas³⁶ en las oficinas del PMA en los países constituye una iniciativa positiva. Por otra parte, muchos asociados cooperantes señalaron el hecho de que el Programa no se adhiera a la política armonizada en materia de transferencias de fondos en vigor desde 2006 —que han hecho suya el Programa

³⁴ [JIU/REP/2013/4](#).

³⁵ [JIU/REP/2021/4](#).

³⁶ Véase: <https://www.unpartnerportal.org/landing/>.

de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el UNICEF— supone una carga adicional para sus asociados³⁷.

63. La puesta en común, por iniciativa del UNICEF y el FNUAP, de los proyectos de auditoría de los asociados, que permite distribuir los esfuerzos y contar con garantías recíprocas, constituye una buena práctica. Por otra parte, la auditoría de las oficinas en los países reveló que aún podrían lograrse más progresos en lo que atañe a la cooperación. En Argelia, por ejemplo, la oficina en el país no estaba informada de una auditoría de su principal asociado nacional que había realizado recientemente el ACNUR. En la República Democrática del Congo, era evidente que los programas de distribución de raciones en las escuelas ejecutados por la oficina en el país en la provincia de Tanganyika no estaban coordinados con los programas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el UNICEF. En el Pakistán, el personal de la oficina en el país que se encargaba de los asociados cooperantes no mantenía relaciones directas con sus homólogos del ACNUR y el UNICEF.

64. La especial responsabilidad que compete al PMA, por su envergadura y por el hecho de que constituye una referencia para numerosos asociados cooperantes, debe alentarlos a actuar con más decisión; tal como aconsejó la Dependencia Común de Inspección³⁸, el Programa debería tomar la iniciativa de proponer consultas periódicas entre organismos en el marco del equipo de las Naciones Unidas en el país, en las que también podrían participar cuando proceda los asociados cooperantes más activos. El objetivo de estas consultas sería promover la convergencia entre las prácticas y establecer un marco contractual tan uniforme como sea posible. Aún se hallaban en curso los debates sobre el tema entablados en 2019 con algunos asociados.

Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que se entable un diálogo con los organismos de las Naciones Unidas que integran el módulo de seguridad alimentaria sobre la gestión de los asociados cooperantes y la utilización del Portal de Socios de las Naciones Unidas. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda entablar un diálogo en la Sede con los organismos de las Naciones Unidas asociados con el fin de establecer un instrumento contractual común para los asociados cooperantes. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

El instrumento contractual para la puesta en práctica de la colaboración

65. Salvo en el caso de los asociados cooperantes que son entidades gubernamentales³⁹, las relaciones con los asociados del PMA se rigen por un acuerdo de cooperación sobre el terreno.

66. El modelo de acuerdo, elaborado en 2012, posteriormente se modificó en varias ocasiones: la primera en 2013, para incorporar cláusulas relacionadas con el abuso sexual, la lucha contra el terrorismo, el fraude y la corrupción y la auditoría; sucesivamente en 2017, para incluir en el texto la cuestión de la protección de los datos, y por último en 2021, cuando se redujo el número

³⁷ Puesto que el Auditor Externo no ha examinado a fondo la cuestión en la presente auditoría, no se formula una recomendación específica al respecto, aunque más de la cuarta parte de los directores de oficinas en los países entrevistados consideraba que la adopción de la mencionada política reduciría la carga administrativa que deben sostener.

³⁸ [JIU/REP/2021/4](#), recomendación 10 (en inglés).

³⁹ En el PMA se registran, sin embargo, 75 acuerdos de cooperación sobre el terreno con asociados del sector público.

de anexos. Este nuevo modelo de acuerdo aprobado por la Dependencia de Asociaciones con las ONG comienza a utilizarse sobre el terreno.

67. Estos acuerdos, que son firmados por los directores en los países⁴⁰, son muy numerosos: aún había 2.180 en 2021, aunque se habían reducido en un 22,1 % con respecto a 2018, año en que el PMA registraba 2.800 acuerdos; de hecho, a veces ocurre que en un país se establecen diversas asociaciones, a menudo de duración inferior a un año, con la misma organización, para zonas geográficas o actividades distintas.

68. Los acuerdos de cooperación sobre el terreno contienen los elementos esenciales de las cláusulas aconsejadas por la Dependencia Común de Inspección tras su examen de la gestión de los asociados en la ejecución. Numerosas oficinas en los países, por ejemplo, la del Pakistán, cuentan con procedimientos operativos estándar para su negociación y puesta en práctica.

69. Sin embargo, el personal directivo sobre el terreno no está muy satisfecho de este instrumento. Tal como se indica en el informe titulado “Examen de la gestión de las cuestiones importantes señaladas en 2020 en materia de riesgos y control” que se presentó a la Junta Ejecutiva en junio de 2021, las principales críticas se refieren a la duración insuficiente de los acuerdos, que en opinión de las oficinas en los países obedece a la falta de visibilidad de la financiación disponible (no existen impedimentos jurídicos para establecer acuerdos de mayor duración) y a la complejidad de sus cláusulas.

70. Existen analogías entre el esquema general del proceso de adquisiciones y el de la gestión de los asociados. Por consiguiente, se podría contemplar la posibilidad de adoptar en la gestión de los asociados ciertas prácticas utilizadas en las adquisiciones. En efecto, las condiciones estipuladas en el Manual sobre adquisición de bienes y contratación de servicios del PMA son similares a las de los acuerdos de cooperación sobre el terreno: definición de la necesidad, cálculo de las tarifas, cláusulas relativas a la protección contra la explotación y el abuso sexuales, etc. Además, la cláusula referente a la prevención de los conflictos de interés (artículo 13) se podría incluir en un nuevo modelo de acuerdo de cooperación sobre el terreno.

71. Estos elementos podrían alentar a aplicar a los acuerdos de cooperación sobre el terreno el principio de los acuerdos marco (acuerdos a largo plazo), que consiste en firmar un acuerdo de duración prolongada —que podría coincidir con la del plan estratégico para el país— que contenga disposiciones generales, incluidas las de carácter programático, para activar luego la asociación una vez que se haya validado el plan de ejecución y se hayan asignado los recursos financieros correspondientes. Esto permitiría evitar la repetición de ciertas tareas, limitando así la carga administrativa señalada tanto por los asociados como por los directores en los países. A más largo plazo, a nivel local se podría contemplar la posibilidad de trasladar a las asociaciones los sistemas “canguro” aplicados a los contratos de adquisiciones, que permiten sumarse a un acuerdo concertado por otra organización con un asociado cooperante mediante la simple adición de un plan de operaciones.

72. La Dependencia de Asociaciones con las ONG espera que la digitalización de los acuerdos de cooperación sobre el terreno, prevista para 2022 con arreglo a su hoja de ruta para la transformación digital, permita simplificar las formalidades que deben cumplir las oficinas sobre el terreno, pero esto no eliminará la necesidad de adaptar el instrumento contractual.

⁴⁰ Como se ha observado especialmente en las auditorías internas, en ocasiones la firma de estos acuerdos es posterior a su puesta en práctica; tal era el caso en 19 de los 20 acuerdos de cooperación sobre el terreno examinados por la oficina del PMA en el Sudán en 2019 (informe de auditoría interna [AR/19/14](#), julio de 2019).

73. Del análisis realizado por la Dependencia Común de Inspección, así como de las entrevistas directas que realizó el Auditor Externo con determinados organismos de las Naciones Unidas o asociados cooperantes del PAM, se desprende que los acuerdos de cooperación sobre el terreno se podrían adaptar teniendo en cuenta las fórmulas contractuales adoptadas por otros organismos⁴¹.

74. En los últimos años, la duración promedio de los acuerdos de cooperación sobre el terreno se ha extendido: pasó de 6,5 meses en 2016 a 5,3 meses en 2017, para luego elevarse a 5,5 meses en 2018, a 6,8 meses en 2019, a 7 meses en 2020 y a 7,4 meses en 2021. Se trata de una evolución positiva, pero aún poco uniforme.

75. Aunque la duración de los acuerdos de cooperación sobre el terreno la establecen las oficinas en los países, más del 60 % de los funcionarios locales entrevistados se quejaron de la brevedad de estos acuerdos. También lamentaron su duración insuficiente más de un tercio de los asociados. Para resolver este problema se podría sugerir que el acuerdo de cooperación se desvincule de la financiación, transformándolo en un acuerdo marco y asignando la financiación mediante enmiendas del contrato, a fin de reducir la carga administrativa y las formalidades necesarias para su renovación. Algunos organismos de las Naciones Unidas ya hacen esta distinción entre el marco contractual general y las actividades financiadas⁴². La duración del plan estratégico para el país, que suele ser de cinco años, coincide en principio con la de los documentos marco del sistema de las Naciones Unidas (entre otros, los planes de ayuda humanitaria), lo que parece adecuado para entablar asociaciones duraderas. La ejecución comenzaría tan pronto como se disponga de los fondos y para una duración de un año, correspondiente a los planes de ejecución de los planes estratégicos para los países.

76. Este mecanismo permitiría un control más eficaz de los riesgos. En efecto, aunque en las orientaciones sobre la gestión de las asociaciones se establece que todo acuerdo de cooperación sobre el terreno debe presentarse al comité encargado de los asociados cooperantes antes de su firma, según se estipula en los diversos documentos de orientación disponibles⁴³, este requisito no se cumple de manera sistemática sobre el terreno.

Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda considerar la posibilidad de prolongar la duración de los acuerdos de cooperación sobre el terreno para hacerla coincidir con la de los planes estratégicos para los países, estableciendo un acuerdo marco y un anexo relativo a la financiación. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

Sistemas de información sobre los asociados cooperantes

77. Los sistemas de información respaldan la gestión de los asociados cooperantes no solamente facilitando la puesta en práctica del ciclo de la asociación, sino también proporcionando datos fiables agregados para los distintos niveles de adopción de decisiones del PMA.

⁴¹ Acuerdo de asociación en el caso del ACNUR, acuerdo de asociación para el FNUAP y la FAO, acuerdo de cooperación para programas en el UNICEF.

⁴² Los acuerdos de cooperación para los programas concertados por el UNICEF tienen una duración máxima de cinco años y acompañan sistemáticamente los documentos de los programas de los países, que también tienen una duración de cinco años.

⁴³ Circular OED2018/004 y *Partnership Cycle Phase II: Negotiating the Field Level Agreement*, septiembre de 2021.

78. En la encuesta entre las oficinas en los países que llevó a cabo el Auditor Externo en noviembre de 2021, 35 de los informantes indicaron que los sistemas de información para la gestión de los asociados cooperantes eran inadecuados.

79. El riesgo de una digitalización lenta de dicha gestión ya había sido detectado por la Dependencia de Asociaciones con las ONG⁴⁴, la cual cifra grandes esperanzas en la hoja de ruta para la transformación digital que presentó a la Junta Consultiva en Asuntos Digitales⁴⁵ en julio de 2020. La meta de la hoja de ruta era la digitalización integral de la gestión de los asociados cooperantes para la primavera de 2022, un objetivo que hoy no parece posible alcanzar dentro del plazo previsto. En noviembre de 2020, la Dependencia de Asociaciones con las ONG sometió al examen de dicho órgano un proyecto de instrumento denominado "Partner Connect"⁴⁶ que cuenta entre sus objetivos el de digitalizar la recolección de datos encomendándola a los asociados cooperantes; esto debería redundar en una mayor frecuencia de los informes sobre las distribuciones y en la mejora de los datos recogidos⁴⁷.

80. Según la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales, que es la responsable del instrumento COMET, ya se había elaborado la funcionalidad de este instrumento que permite a los asociados cooperantes registrar directamente sus informes mensuales, pero en el primer semestre de 2021 se decidió suspender su puesta en práctica.

81. No se ha presentado al Auditor Externo ningún análisis de los costos y beneficios del desarrollo de Partner Connect. La Dependencia de Asociaciones con las ONG y la Dirección de Tecnología consideran que Partner Connect y COMET no tienen las mismas funcionalidades, por lo que es inútil realizar este análisis. Sin embargo, de acuerdo con las informaciones a las que tuvo acceso el Auditor Externo, este argumento se basa en funcionalidades que aún no están disponibles. Por otra parte, el Auditor Externo también ha detectado contradicciones entre la información aportada por la Dependencia de Asociaciones con las ONG y la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales en cuanto a la posibilidad de utilizar COMET para obtener, a nivel local, informes cotidianos sobre las operaciones y realizar el seguimiento de la distribución de alimentos por lotes, dos mejoras que aportaría Partner Connect.

82. La gobernanza de los sistemas de información en el PMA prevé la intervención del Comité de Actividades y Tecnologías Digitales⁴⁸, que define la orientación estratégica y supervisa las iniciativas de digitalización del Programa, así como las inversiones correspondientes en materia de datos y tecnología.

83. Además, el Comité de Actividades y Tecnologías Digitales supervisa las hojas de ruta para la transformación digital, incluida la de la Dependencia de Asociaciones con las ONG que, sin embargo, hasta la fecha no se ha sometido a su consideración. La consulta con el Comité, recomendada también por el Grupo Directivo en noviembre de 2021⁴⁹, permitiría subsanar en parte la falta de coordinación entre las distintas partes interesadas y responder a interrogantes clave sobre los costos, las demoras en la ejecución, el impacto sobre los sistemas de información existentes y las posibilidades de puesta en común con los otros organismos de las Naciones Unidas.

⁴⁴ Registro de riesgos de la Dependencia de Asociaciones con las ONG.

⁴⁵ La Junta Consultiva en Asuntos Digitales funciona bajo la responsabilidad de la Dirección de Tecnología.

⁴⁶ El instrumento, que se presentó al Jefe de Finanzas en junio de 2021, recibió una financiación de 300.000 dólares en calidad de iniciativa institucional de importancia fundamental.

⁴⁷ Presentación a la Junta Consultiva en Asuntos Digitales. *Closing the data loop*, 24 de noviembre de 2020.

⁴⁸ Circular [OED2021/023](#).

⁴⁹ *Leadership group: Risk discussion 2: NGO partnership management function*, noviembre de 2021.

84. En el plan de realizaciones de la Dependencia de Asociaciones con las ONG relativo a 2020-2021 se establece que la primera prioridad es completar el despliegue del Portal de Socios de las Naciones Unidas, inaugurado en 2018, a fin de armonizar y simplificar la gestión de los asociados cooperantes entre los diferentes organismos, lo que en opinión del Auditor Externo es fundamental para mejorar dicha gestión.

85. Los resultados de la encuesta realizada entre las oficinas en los países⁵⁰ indican que el 35 % de ellas considera que el Portal de Socios ha tenido un efecto positivo en la gestión de los asociados cooperantes, mientras que el 23 % opina que esa mejora ha sido leve.

86. La Dependencia de Asociaciones con las ONG no parece disponer de datos empíricos para evaluar el grado de utilización del Portal. De acuerdo con los documentos proporcionados por la Dependencia habría, por ejemplo, 12 usuarios en la República Dominicana, mientras que la auditoría sobre el terreno realizada en noviembre de 2021 constató que solo tres empleados de la oficina en el país utilizaban el Portal.

87. Sin embargo, en los últimos meses la Dependencia de Asociaciones con la ONG ha impulsado la capacitación de varios centenares de personas, no solamente personal del PMA (oficinas en los países y despachos regionales) sino también de los asociados cooperantes.

88. Por otra parte, incluso en los países donde el Portal de Socios de las Naciones Unidas está funcionando, aún no se comparten de manera efectiva las iniciativas de diligencia debida; ese es el caso, por ejemplo, de la República Democrática del Congo en otoño de 2021, pese a que el Portal ya se había adoptado en el país hacía varios años. Por consiguiente, el Auditor Externo recomienda que se evalúe el funcionamiento del Portal de Socios de las Naciones Unidas y se estudien soluciones para una puesta en común efectiva.

Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda presentar al Comité de Actividades y Tecnologías Digitales la “hoja de ruta para la transformación digital” relativa a los asociados cooperantes, y asegurarse de que se cumplen todas las condiciones para llevar adelante este proyecto. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas, División de Tecnología, Departamento de Gestión de Recursos)

Utilización del enfoque basado en el riesgo

89. Como consecuencia del modelo de ejecución indirecta adoptado por el PMA, los asociados cooperantes son un elemento central de los riesgos que corre el Programa. El PMA no es el único organismo que se halla en esta situación; la Dependencia Común de Inspección, tras el examen que realizó en 2013⁵¹, recomendó que se adoptara un enfoque basado en los riesgos para mejorar la gestión de las relaciones con los asociados, y actualmente continúa promoviendo ese enfoque. Diversas auditorías internas constataron la existencia de estos riesgos en el PMA⁵².

90. En el modelo de registro de riesgos destinado a las oficinas en los países (edición de noviembre de 2021), los riesgos relacionados con los asociados cooperantes figuran ya entre los riesgos operacionales, sin que se hagan distinciones entre asociados y proveedores.

⁵⁰ La Dependencia de Asociaciones con las ONG indicó que a finales de 2021 tenían acceso al Portal 56 oficinas en los países, frente a 17 en enero de 2021.

⁵¹ [JIU/REP/2013/4](#).

⁵² Véanse, en particular, los siguientes documentos de la Oficina de Auditoría interna: informe de auditoría interna [AR/16/12](#) (octubre de 2016) e informe titulado “Advisory Assignment on NGO Risks and Oversight”, de septiembre de 2018.

91. No cabe duda de que el riesgo relacionado con los asociados cooperantes es, ante todo, un riesgo operacional, puesto que si estos no cumplen con sus compromisos pueden poner en peligro la realización de los objetivos establecidos en los planes estratégicos para los países. Por otra parte, como muestran las comprobaciones efectuadas por el Auditor Externo y las realizadas durante las auditorías internas en relación con casos de fraude presunto o demostrado por parte de asociados⁵³, también puede tratarse de un riesgo de carácter estratégico, fiduciario o financiero.

92. En estas circunstancias, la iniciativa emprendida por el PMA en 2018 para potenciar la gestión global de los riesgos⁵⁴ contribuye directamente a mejorar desde este punto de vista la gestión de los asociados cooperantes, que en este contexto se consideran partes interesadas externas. La adopción sistemática de registros de riesgos por parte de las oficinas en los países⁵⁵ y la mejora del contenido de estos registros constituyen un factor de progreso.

93. En el registro central de riesgos (actualizado en junio de 2021), el riesgo que afecta de manera más directa a los asociados cooperantes es el riesgo 9, relativo a la disponibilidad o capacidad inadecuadas para establecer asociaciones eficaces. Se ha encomendado a la Dependencia de Asociaciones con las ONG el seguimiento de nueve medidas previstas para atenuar ese riesgo, así como otras dos categorías de riesgos; se trata de medidas relacionadas con la protección de los datos, la introducción de instrumentos y la adopción de directivas específicas, entre ellas la relacionada con la protección contra la explotación y el abuso sexuales.

94. Esas ambiciones se reflejan en el último registro de riesgos de la Dependencia, en el que se recogían siete objetivos previstos para finales de 2021, en particular en lo que hace a mejorar y digitalizar los procesos y a responsabilizar a los despachos regionales en esta esfera.

95. El balance de estas iniciativas emprendidas por la Dependencia de Asociaciones con las ONG, en particular con la colaboración de la Dirección de Gestión Global de Riesgos en el segundo semestre de 2021, es generalmente positivo, pese a que hay retrasos en algunos ámbitos. Por ejemplo, la Dependencia elaboró un procedimiento estándar para la gestión de las ONG asociadas por parte de las oficinas en los países, a la vez que la Dirección introdujo unas normas mínimas de control para uso de dichas oficinas.

96. En el Examen de la gestión de las cuestiones importantes señaladas en 2020 en materia de riesgos y control, publicado en 2021, se señalaron varias mejoras en la gestión de las asociaciones en la Sede: la actualización de las orientaciones institucionales sobre las asociaciones con las ONG; la elaboración, en 2021, de un modelo actualizado de acuerdo de cooperación sobre el terreno, en sustitución del aprobado en febrero de 2012; la adhesión de más oficinas en los países al Portal de Socios de las Naciones Unidas; la mejora de la gestión de los datos relativos a las ONG gracias a la plataforma DOTS; la capacitación en línea del personal de los despachos regionales y las oficinas en los países sobre la gestión de los riesgos vinculados a las asociaciones, y el aumento del personal de la Dependencia de Asociaciones con las ONG (que se amplió a cinco puestos mediante la apertura de tres vacantes en 2020), con la designación de un coordinador de la gestión de riesgos.

⁵³ De acuerdo con los datos proporcionados por la Oficina de Inspecciones e Investigaciones, las denuncias relativas a asociados cooperantes comprendían 158 casos en 2020 (el 25 % del total) y 156 casos en 2021 (el 20 %), aunque cabe aclarar que no todas ellas tenían que ver con posibles perjuicios de naturaleza financiera.

⁵⁴ [Política de gestión global de riesgos de 2018](#) (WFP/EB.2/2018/5-C).

⁵⁵ A finales de 2021 se habían recibido en la Sede 79 registros de riesgos procedentes de las oficinas en los países.

97. Estos progresos se lograron pese al contexto poco favorable de la crisis sanitaria. De acuerdo con el proyecto de ofrecimiento de garantías de la dirección presentado por la Dirección de Gestión Global de riesgos durante la 154.^a reunión del Comité de Auditoría, en marzo de 2021, el 75 % de las oficinas en los países habían acrecentado su atención al riesgo de fraude, con el apoyo de la Dependencia de Asociaciones con el PMA.

98. Sin embargo, sigue existiendo el problema de que las oficinas en los países tienen una visión relativamente optimista de los riesgos relacionados con los asociados cooperantes y, en sus autoevaluaciones, tienden a minimizar la importancia y frecuencia de tales riesgos⁵⁶: de acuerdo con la encuesta realizada por el Auditor Externo en otoño de 2021, la mitad de los responsables de oficinas en los países consideran que los asociados cooperantes suponen un riesgo de poca importancia⁵⁷.

99. Sin embargo, de los exámenes realizados recientemente por la Oficina de Auditoría interna⁵⁸ y por el Auditor Externo se desprende, como afirmó el propio Comité de Auditoría en su informe presentado a la Junta en junio de 2021⁵⁹, que los riesgos vinculados a los asociados son considerables. Desde 2019, en dos tercios de los informes de auditoría interna⁶⁰ relativos a los asociados cooperantes se señalan elementos de fragilidad en cuanto al enfoque utilizado para abordar estos riesgos. Además, cinco de las seis auditorías de oficinas en los países⁶¹ realizadas por el Auditor Externo en otoño de 2021 también mostraron deficiencias persistentes en la gestión de estos riesgos.

100. Además del proceso de diligencia debida, que sigue siendo necesario, en el momento de seleccionar a un asociado se debería llevar a cabo un análisis del riesgo específico como el que realiza, por ejemplo, el ACNUR⁶². Esto permitiría una determinación más objetiva de los riesgos y una mejor asunción de estos por parte de las oficinas en los países. Ese análisis interno debe integrarse en la evaluación general de las capacidades de los asociados mencionada en las orientaciones sobre la gestión de las asociaciones. Los resultados del análisis deben compartirse con el despacho regional y con las oficinas de la Sede.

101. En definitiva, es preciso continuar e intensificar los esfuerzos dirigidos a prevenir y reducir los riesgos que supone la gestión de los asociados cooperantes mediante, por una parte, la asignación de la responsabilidad de la estrategia de gestión de riesgos al nivel jerárquico apropiado y, por otra, la evaluación del riesgo a la hora de seleccionar a un asociado cooperante.

⁵⁶ Como se destaca en un análisis de los registros de riesgos realizado por la Dirección de Gestión Global de Riesgos en septiembre de 2021, estos riesgos no son elevados: el riesgo 2.2.1 (capacidades o disponibilidad insuficientes del asociado) se determinó en solo dos países en 2021 (el Iraq y Sudán del Sur) frente a siete en 2020 (Lesotho, Sri Lanka, el Iraq, Etiopía, Sudán del Sur, Colombia y el Ecuador), mientras que el riesgo 2.2.2 (calidad mediocre o discontinua de los servicios prestados) se detectó en dos países en 2021 (Libia y Lesotho) y en uno (Lesotho) en 2020.

⁵⁷ Según las respuestas a la encuesta realizada por el Auditor Externo en noviembre de 2021, el nivel de exposición a riesgos derivados de la gestión de los asociados era "crítico" para el 1 % de las oficinas, "moderado" para el 35 %, "menor" para el 50 % e "insignificante" para el 14 %.

⁵⁸ En su último informe anual sobre la gestión de los asociados cooperantes (junio de 2021), la Oficina de Auditoría interna afirmó que la gestión de estos asociados "suscitaba preocupación".

⁵⁹ "Gestión y supervisión imperfectas de los asociados cooperantes, dos problemas que, aunque se reconocen como riesgos importantes, no se abordan de forma suficiente ni reciben el grado de prioridad adecuado". [Informe anual del Comité de Auditoría](#) (WFP/EB.A/2021/6-C/1).

⁶⁰ Es decir, en 15 de 23 informes, a saber: Níger 2019, Libia 2019, República Árabe Siria 2019, Liberia 2019, Pakistán 2019, Nigeria 2019, Honduras 2019, Yemen 2020, Etiopía 2020, Myanmar 2020, República Democrática del Congo 2020, Burkina Faso 2021, Ghana 2021, Malí 2021, Somalia 2021.

⁶¹ República Dominicana, Namibia, Pakistán, República Centroafricana y República Democrática del Congo.

⁶² En principio, el ACNUR lleva a cabo una evaluación de riesgos para cada acuerdo de asociación, equivalente al acuerdo de cooperación sobre el terreno.

Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda realizar sistemáticamente un análisis de los riesgos al seleccionar a los asociados cooperantes y compartir los resultados de ese análisis a nivel regional y central. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas, División de Gestión global de riesgos)

Supervisión de la prestación de servicios por los asociados cooperantes

102. En lo que atañe a los asociados cooperantes, la estrategia de seguimiento de las oficinas en los países se articula en tres etapas: el seguimiento de los productos para comprobar, en particular, el número de beneficiarios, la cantidad de alimentos distribuidos y el volumen de las transferencias de base monetaria efectuadas, sobre la base de los informes presentados por los asociados e incorporados a COMET tras su verificación; el seguimiento de los procesos, que se lleva a cabo mediante visitas de campo (observación de las distribuciones y entrevistas con los beneficiarios), y el seguimiento de los efectos directos, que permite evaluar los efectos de la asistencia en los beneficiarios y establecer las diferencias entre las cifras previstas al seleccionar a los beneficiarios y las distribuciones efectivas que se han realizado.

103. Las modalidades de seguimiento y las responsabilidades correspondientes se documentan con precisión (procedimientos estándar, documentos de orientación, herramientas de seguimiento). La estrategia adoptada en este campo permite a las oficinas en los países definir y mejorar su seguimiento de la ejecución de los programas. En la República Centroafricana, al igual que en otras oficinas en los países, se han adoptado procedimientos operativos normalizados que complementan los aprobados en 2005 en materia de seguimiento y evaluación, en los que se indican en detalle los instrumentos utilizados (por ejemplo, COMET) y las etapas del seguimiento, especialmente la conciliación de cupones cuando las actividades contemplan transferencias de base monetaria.

104. De acuerdo con el proceso de ofrecimiento de garantías del Director Ejecutivo que se llevó a cabo en la primavera de 2021, el 95 % de los directores en los países consideran que el seguimiento de las actividades de los programas cumple los requisitos mínimos establecidos, con pocas excepciones como Tayikistán, Liberia, la República Dominicana y Djibouti. Sin embargo, casi un cuarto de las oficinas en los países (el 24 %) indican que los controles de garantía de la calidad y la conciliación de los datos transmitidos por los asociados no llegan a realizarse una vez por trimestre (LESS, COMET, plataforma digital del PMA para la gestión de los datos sobre los beneficiarios y de las transferencias [SCOPE], centros de atención telefónica, etc.), lo que podría deberse en parte a la crisis sanitaria.

105. Las auditorías internas realizadas recientemente en las oficinas en los países revelan la gran heterogeneidad de las prácticas de seguimiento (ningún seguimiento en Liberia en 2019 ni en el Camerún en 2021, seguimiento irregular en Honduras en 2019, falta de procedimientos normalizados en Etiopía en 2020), que también puede manifestarse dentro de un mismo país (República Democrática del Congo, Etiopía).

106. Desde la formalización del acuerdo de cooperación sobre el terreno puede haber distorsiones en la conciliación de los datos a causa de discordancias entre las cifras que figuran en los distintos documentos (anexo de la respuesta a la convocatoria de manifestaciones de interés, anexo del acuerdo de cooperación sobre el terreno, etc.). Sin embargo, en principio las asociaciones deberían crearse y validarse en COMET dentro de los cinco días sucesivos a la firma de los respectivos acuerdos, una vez que el acuerdo se haya concertado y cuente con productos planificados u objetivos compartidos. Sin embargo, estos plazos no siempre se respetan; de hecho pueden transcurrir varios meses antes de la validación.

107. En el modelo de acuerdo de cooperación sobre el terreno (artículo 4.1 relativo las condiciones generales) se especifica que cada asociado cooperante debe presentar informes periódicos de sus actividades, a saber:

- informes mensuales sobre las cantidades distribuidas, que deben proporcionarse al PMA al final de cada mes. Los productos correspondientes a cada mes deben validarse a más tardar el día 20 del mes siguiente, y el pago a los asociados cooperantes se efectúa a los 15 días como máximo después de que el PMA haya validado los informes de seguimiento;
- dentro de los 90 días a partir de la fecha de vencimiento o rescisión de un acuerdo de cooperación sobre el terreno, el asociado cooperante debe presentar al PMA un informe final en el que proporcione información sobre todas las actividades realizadas en el marco del acuerdo en cuestión.

108. De acuerdo con los procedimientos normalizados relativos a COMET, los informes mensuales sobre la distribución son recibidos y validados en las suboficinas o las oficinas en los países. Esto debería precisarse mejor, ya que los informes que los asociados cooperantes remiten directamente a las oficinas en los países se reenvían luego a las suboficinas, lo que prolonga el tiempo de elaboración de la información. La digitalización del seguimiento de los acuerdos de cooperación sobre el terreno prevista en la hoja de ruta para la transformación digital adoptada por la Dependencia de Asociaciones con las ONG podría permitir su seguimiento en tiempo real por parte de las oficinas en el país y suboficinas.

109. Las suboficinas se encargan de verificar los datos del SCOPE conciliándolos con los de los informes de distribución antes de su introducción en COMET. Sin embargo, la calidad de la información aportada por los asociados cooperantes es mediocre, ya que presenta datos incompletos, diferencias no justificadas respecto de los objetivos indicados en los documentos contractuales, casos de agregación incorrecta, etc.

110. Las suboficinas codifican los datos y los transmiten a la oficina en el país, que notifica al asociado los datos introducidos. Sucesivamente el asociado envía a la oficina en el país y a las suboficinas un informe en el que indica, en su caso, los errores. Sin embargo, no existe un límite para el número de intercambios entre el asociado y la oficina sobre el terreno, la suboficina y la oficina en el país en caso de discordancias. La ONG internacional COOPI ha expresado su deseo de que la oficina en el país designe a una persona encargada de resolver los problemas de facturación que se planteen con los asociados.

111. También surgen demoras en la etapa de conciliación de los datos entre el LESS y COMET y de las facturas presentadas al PMA, puesto que tal conciliación se realiza manualmente. De hecho, si los datos de COMET no están actualizados los asociados cooperantes no pueden emitir facturas. Al mismo tiempo, la Dirección de Finanzas exige la regularización de los anticipos. Para sortear este obstáculo, el pago de los costos fijos se efectúa sin esperar los resultados de la conciliación.

112. La presentación tardía de las facturas y los informes sobre las distribuciones por parte de los beneficiarios impide a las oficinas en los países realizar las conciliaciones con regularidad; por ejemplo, en Benin y Nigeria estas se realizan una vez por año. Según informaciones de COMET relativas a la República Centroafricana, en octubre de 2021 se había validado el 94 % de los informes de actividades de enero del mismo año y esa proporción era del 22 % en septiembre de 2021; además, había discordancias entre las cifras de las entregas y las distribuciones (889 toneladas). La consecuencia es que a veces los pagos a los asociados se realizan con un retraso de varios meses, o incluso de un año (World Vision International).

113. Por otra parte, las orientaciones y guías del PMA en materia de seguimiento se centran en las operaciones tradicionales. En Camboya, está previsto que el seguimiento lo realicen los asociados, el Gobierno central y las oficinas descentralizadas en el marco del traspaso de responsabilidades de los programas a las entidades gubernamentales. Sin embargo, hay pocas directivas del PMA que permitan evaluar las normas y prácticas de seguimiento de los asociados gubernamentales en el marco de un proceso de descentralización.

114. Ante esta situación, es indispensable entender más a fondo las dificultades con que se enfrentan los asociados cooperantes para llevar a cabo el seguimiento que les compete y buscar la manera de subsanarlas en lugar de esperar a que los propios asociados indiquen esas dificultades en sus informes periódicos, o a que las pongan en evidencia las auditorías internas o externas. Los comités encargados de los asociados cooperantes en cada país deberían, por tanto, tomar en consideración esos problemas y, si estos perduran, dar cuenta de ellos en un informe periódico destinado al despacho regional.

Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda que los comités locales encargados de los asociados cooperantes examinen las dificultades surgidas durante el seguimiento de las distribuciones. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

Posible medida que se somete a la consideración de la Secretaría: Informar periódicamente al despacho regional de las dificultades persistentes con que tal vez se enfrente la oficina en el país en la esfera del seguimiento. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

Evaluación del desempeño de los asociados cooperantes

115. Los principios y métodos de evaluación del desempeño de los asociados se establecen en las orientaciones sobre la gestión de las asociaciones⁶³, que contemplan la realización sistemática de una evaluación *ex post* de las asociaciones al caducar un acuerdo de cooperación sobre el terreno y antes de concertar un nuevo acuerdo.

116. El procedimiento operativo estándar de 2020 para la gestión de los acuerdos de cooperación sobre el terreno exige que se atribuya una puntuación y destaca el papel del coordinador responsable en este tipo de acuerdos. Es estrictamente obligatorio que se realice una evaluación final, que el asociado cooperante participe en ella y que se examinen las siete dimensiones de la asociación⁶⁴. La evaluación de la asociación se basa en una matriz detallada (anexo 6.2 de las orientaciones sobre la gestión de las asociaciones) que debe permitir asignar una puntuación y establecer el nivel de riesgo (elevado, moderado o escaso) que entraña la asociación. El asociado cooperante puede, por reciprocidad, indicar por escrito su evaluación del PMA.

⁶³ Circular [OED2018/004](#).

⁶⁴ Gestión operacional (25 % de la puntuación), actividades complementarias (25 %), protección, cuestiones de género, responsabilidad ante las poblaciones afectadas, protección contra la explotación y el abuso sexuales (10 %), presentación de informes y seguimiento y evaluación (10 %), gestión de riesgos (10 %), financiación (10 %), logística (10 %).

117. La amplia flexibilidad concedida a las oficinas de los países respecto de la evaluación de los beneficiarios tiene como resultado prácticas heterogéneas. Así lo demuestran los resultados de las encuestas sobre el terreno que realizó el Auditor Externo en otoño de 2021:

- en la República Democrática del Congo, la oficina en el país no incluía explícitamente en sus métodos de seguimiento el uso de la matriz de evaluación del desempeño;
- aunque se había movilizado para una intervención de nivel 2, la Oficina del PMA en la República Centroafricana utilizaba las herramientas estándar del PMA para evaluar a algunos asociados cada año, sin ninguna adaptación de su forma o su contenido;
- en Namibia, la evaluación no figura entre los procedimientos operativos estándar aplicados a nivel local para la gestión de las asociaciones, y por tanto no se implementa;
- por el contrario, en el Pakistán la oficina del PMA llevaba a cabo esas evaluaciones de manera relativamente exhaustiva, aunque los resultados solo se utilizaban para constatar la prestación adecuada de los servicios, que en teoría ya se había verificado mediante la labor de seguimiento.

118. Recientemente, la Oficina de Auditoría interna ha formulado observaciones análogas. En un cierto número de países (como el Sudán, Etiopía y Honduras) no hay evaluaciones de los asociados o estas no se llevan a cabo de manera sistemática, o bien se realizan, pero la oficina en el país no hace un uso efectivo de ellas (Malí).

119. Las evaluaciones que se llevan a cabo tienen lugar al final del año, puesto que se vinculan exclusivamente a los acuerdos de cooperación sobre el terreno. La superposición de tareas entre las suboficinas y las oficinas zonales podría explicar en parte el carácter poco exhaustivo de las evaluaciones. Habría que revisar el calendario y la frecuencia de las evaluaciones de los asociados a la luz de las recomendaciones formuladas sobre acuerdos con asociados cooperantes.

120. Las oficinas en los países no incorporan sistemáticamente sus evaluaciones en los expedientes de los respectivos asociados cooperantes. Por consiguiente, las evaluaciones no se hallan agrupadas por asociado o por país, si bien las consideraciones pertinentes se mencionan a veces en las reuniones de los comités encargados de los asociados cooperantes.

121. La encuesta realizada por el Auditor Externo mostró que los asociados cooperantes estaban satisfechos con las recomendaciones que les hacía el PMA al evaluar su desempeño (estaban de acuerdo con ellas en el 86 % de los casos). No obstante, las evaluaciones que indican un desempeño inferior a la media rara vez se traducen en planes de mejora⁶⁵; según las oficinas en los países, esto obedece a la introducción reciente de este instrumento (Uganda, Malí, Mozambique). En esos casos la evaluación no conduce a mejorar la eficiencia y la eficacia de los asociados, como confirma el informe de la Oficina de Auditoría interna sobre Honduras de 2019⁶⁶.

122. Este es el motivo de que las constataciones del Auditor Externo, respaldadas por las de la Oficina de Auditoría interna, no coincidan con la percepción que tienen las oficinas en los países de su propia práctica. En efecto, en sus respuestas a la encuesta de noviembre de 2021, el 81 % de ellas afirmó que las asociaciones son objeto de una evaluación anual exhaustiva con arreglo a las normas establecidas por la Sede. Solo algunas reconocen que

⁶⁵ Con la excepción de Argelia entre las misiones sobre el terreno realizadas por el Auditor Externo en 2021.

⁶⁶ Oficina de Auditoría interna, informe de auditoría interna [AR/19/17](#), agosto de 2019.

no realizan esas evaluaciones (Tayikistán) o que las llevan a cabo de manera informal (Estado de Palestina).

Posible medida que se somete a la consideración de la Secretaría: Elaborar en cada oficina en el país un resumen anual de las evaluaciones, que se recojan luego en una síntesis a nivel de cada despacho regional. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas, Oficina Regional)

Recomendación 12. El Auditor Externo recomienda presentar a los comités encargados de los asociados cooperantes un plan de mejora de aquellos asociados que presenten deficiencias, antes de renovar cualquier acuerdo. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas, Oficina Regional)

Apoyo de los despachos regionales

123. El cometido de los despachos regionales consiste principalmente en supervisar la labor de las oficinas en los países y brindarles asesoramiento estratégico, motivación y respaldo. Por consiguiente, sus misiones de supervisión deberían brindar apoyo a las oficinas en los países en cuanto a los diversos aspectos del ciclo de gestión de los asociados cooperantes. La encuesta realizada por el Auditor Externo confirma esta función, en medida variable según las distintas oficinas.

124. El Despacho Regional de Dakar señala un riesgo elevado vinculado a la gestión de los asociados cooperantes, mientras que otros cuatro despachos regionales lo consideran moderado y el Despacho Regional en Panamá lo califica de escaso.

125. Las misiones de supervisión permiten determinar las vías de mejora. El diálogo entre las oficinas en los países y los despachos regionales continúa después de las comprobaciones y da lugar a propuestas muy concretas. Por ejemplo, en la República Dominicana, el Despacho Regional de Ciudad de Panamá ayudó al director en el país a determinar cómo podía mejorarse la gestión de los acuerdos de cooperación sobre el terreno; también se está preparando una capacitación adecuada para la oficina en el país, que se impartirá durante el primer semestre de 2022.

126. En estas misiones, los despachos regionales utilizan una lista de verificación proporcionada por la Sede y aplican el manual elaborado por esta para prevenir el fraude y la corrupción (2020).

127. A fin de ayudar eficazmente a las oficinas en los países en su gestión de los asociados cooperantes, los despachos regionales desean clarificar y oficializar la función de apoyo que desempeñan, mediante el establecimiento de equipos especiales y una distinción más clara entre sus tareas y las de la Sede. A este respecto, cabe destacar que la falta de una estructuración sistemática de los equipos en las oficinas en los países y los despachos regionales dificulta la fluidez de la comunicación.

128. En lo que atañe a la repartición de las tareas con la Sede, en las orientaciones sobre la gestión de las asociaciones se define claramente la jerarquía de responsabilidades en materia de gestión de los asociados⁶⁷: “[Despacho regional]: Su responsabilidad primaria es apoyar el trabajo de las oficinas de país en las asociaciones [...]. Sede Central: El equipo de asociaciones con ONG en PGC proporciona apoyo corporativo y asesoramiento a las oficinas regionales y de país en lo referente a la gestión de asociaciones con ONG.”

⁶⁷ Circular [OED2018/004](#).

129. Sin embargo, como ya destacó la Oficina de Auditoría Interna en su informe de 2016⁶⁸, en las directivas institucionales no se indican con precisión las tareas específicas de los despachos regionales, que se entrelazan con las de las oficinas de la Sede o las oficinas en los países. En junio de 2021, por iniciativa de la Dependencia de Asociaciones con las ONG, se inició con los despachos regionales una labor destinada a distinguir las responsabilidades a los diferentes niveles. Se aprobó una primera versión del pliego de condiciones destinado a las oficinas en los países para la gestión de los asociados cooperantes. Se establecieron tres objetivos a escala regional: el primero era asegurarse de que todas las oficinas en los países utilizaran el Portal de Socios de las Naciones Unidas, mientras que los otros dos se centraban en reforzar el apoyo, especialmente técnico, que aportan los despachos regionales en la esfera de la gestión de los asociados cooperantes.

130. Por su parte, los despachos regionales han indicado su voluntad de:

- participar en la actualización de las directrices y los modelos de documentos. Si bien convienen en la necesidad de otorgar flexibilidad a los directores en los países, solicitan que se precisen mejor las reglas que han de aplicarse, en particular en lo referente a las asociaciones con los gobiernos, las asociaciones triangulares, los pagos, la gestión de los anticipos, los procedimientos de diligencia debida y el fortalecimiento de las capacidades de los asociados. Los despachos regionales desearían recibir respuestas a los interrogantes que se les suelen plantear, y contar con orientaciones para la gestión de los asociados gubernamentales;
- activar la red regional de coordinadores de los asociados cooperantes en las oficinas regionales, y de ONG internacionales que cuentan con representantes a nivel regional;
- verificar en qué medida las oficinas en los países cumplen con las obligaciones que les competen en el ámbito de la gestión de las asociaciones y ayudarles a introducir las mejoras necesarias, y
- transmitir a la Sede un resumen de la información pertinente.

Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda fortalecer el papel de los despachos regionales en lo que atañe a capacitar y motivar a los asociados cooperantes, verificar las informaciones que les conciernen y transmitirlos a la Sede. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

Transmisión de información sobre los asociados cooperantes a la Sede

131. Los flujos financieros destinados exclusivamente a los asociados cooperantes que se registran en el sistema WINGS se elevaban a 561,5 millones de dólares en 2020⁶⁹.

⁶⁸ Oficina de Auditoría interna, informe de auditoría interna [AR/16/12](#), octubre de 2016.

⁶⁹ Último año sobre el que se disponía de información completa en el momento de la auditoría.

**Cuadro 4: Flujo de recursos destinados a los asociados
(sin incluir el costo de las transferencias) en 2020 (millones de dólares)**

Modalidad	Recursos destinados a los asociados
Fortalecimiento de las capacidades	136,34
Transferencias de base monetaria	98,84
Productos alimenticios	319,50
Prestación de servicios	6,77

Fuente: PMA, WINGS, Dirección de Finanzas

132. Pese a que el concepto de asociación es un elemento central del modelo operativo del PMA, en sus informes anuales de las realizaciones se proporciona escasa información, en particular cuantitativa, sobre los asociados cooperantes. Aunque en diversos anexos de este informe tendría sentido incluir datos sobre los asociados cooperantes, actualmente esto no ocurre. Solo el anexo IX contiene datos específicos al respecto, pero estos presentan diversas lagunas: no se hace una distinción entre ONG pequeñas y grandes entidades internacionales, la fiabilidad de los datos es dudosa, la información no incluye a los asociados gubernamentales y no se proporcionan datos financieros (véanse el cuadro 2 y el párrafo 24).

133. Algunos donantes desearían que hubiera mejoras al respecto, sobre todo que se proporcionase más información.

134. Es evidente que estas deficiencias no son exclusivas del PMA; en el informe del examen realizado recientemente por la Dependencia Común de Inspección se recomienda que, para finales de 2023, los jefes ejecutivos de los organismos del sistema de las Naciones Unidas incluyan en sus informes anuales de las realizaciones un capítulo dedicado a la colaboración con sus asociados en la ejecución y a la gestión de estos asociados, en el que se expongan en detalle los gastos realizados, el número de asociados en la ejecución y las categorías de estos asociados⁷⁰.

135. Los informes internos sobre los asociados cooperantes son aún más limitados, puesto que solo tratan de las ONG: en el tablero de información elaborado por la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales, que se basa en COMET, se consideran únicamente los flujos correspondientes a acuerdos de cooperación sobre el terreno para la distribución de alimentos o la entrega de transferencias de base monetaria.

Recomendación 14. El Auditor Externo recomienda ampliar el anexo IX, relativo a los asociados cooperantes, del Informe Anual de las Realizaciones. (Departamento de Gestión de Recursos, Departamento de Elaboración de Programas y Políticas)

136. Las orientaciones para la presentación de los informes anuales sobre los países contienen una página referente a las asociaciones, en la que se indica que la sección de los informes dedicada a ellas deber contener aproximadamente 700 palabras e ilustrar el interés que revisten las distintas asociaciones para la realización de los objetivos del PMA, incluidas las establecidas con donantes.

⁷⁰ [JIU/REP/2021/4](#), recomendación 2.

137. También se prevé que se presenten ciertos aspectos específicos de estas asociaciones, ante todo en lo que se refiere a las ONG locales —en el marco de la estrategia de localización recomendada en el Gran Pacto— y luego a los asociados gubernamentales, a los que debe prestarse mayor atención. El examen de numerosos informes anuales sobre los países⁷¹ ha mostrado que este esquema se respeta y que ayuda a comprender los mecanismos aplicados por las oficinas en los países en lo referente a las asociaciones; sin embargo, los informes son demasiado descriptivos y aportan escasa información, entre otras cosas, sobre los principales asociados cooperantes o sobre las cuantías de recursos correspondientes.

138. En el párrafo 200 del Informe Anual de las Realizaciones de 2020 se indica que “[d]esde 2013, el PMA ha cumplido sistemáticamente con la obligación de transferir al menos el 25 % de los recursos a asociados locales o por conducto de los mismos, y ha mantenido una amplia cartera de asociados locales y organizaciones comunitarias que ejecutan sus programas”. Conocer los resultados que ha obtenido una oficina en el país en relación con este objetivo, teniendo en debidamente en cuenta las modalidades específicas de intervención establecidas en el plan estratégico para el país correspondiente, sería de utilidad para los donantes que se interesan en el fortalecimiento de la sociedad civil y en la transferencia de capacidades a las entidades locales.

Recomendación 15. El Auditor Externo recomienda incluir en los informes anuales sobre los países datos cuantitativos sobre las asociaciones con las organizaciones no gubernamentales locales. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas, Departamento de Gestión de Recursos)

IV. AGRADECIMIENTOS

139. El equipo de la auditoría desea expresar su agradecimiento al Departamento de Elaboración de Programas y Políticas y en particular a la Dependencia de Asociaciones con la ONG, que hizo una contribución especialmente importante a la elaboración de este informe, así como a las oficinas en los países visitadas por los auditores o cuyos directores aceptaron compartir sus opiniones y experiencia.

Fin de las observaciones de auditoría

⁷¹ Accesibles en línea en la dirección <https://www.wfp.org/annual-country-reports-2020>, en el apartado “Partnership”.

Anexo 1: Posibles medidas que se someten a la consideración de la Secretaría¹

1. Gestión de las relaciones con las ONG locales. Cuando sea necesario, contemplar en los acuerdos de cooperación sobre el terreno financiación destinada específicamente al fortalecimiento de las capacidades del asociado, de ser posible en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas asociados. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas).
2. Supervisión de la prestación de servicios por los asociados cooperantes. Informar periódicamente al despacho regional de las dificultades persistentes con que tal vez se enfrente la oficina en el país en la esfera del seguimiento. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas).
3. Consideración del desempeño de los asociados cooperantes. Elaborar en cada oficina en el país un resumen anual de las evaluaciones, que se recojan luego en una síntesis a nivel de cada despacho regional. (Departamento de Elaboración de Programas y Políticas, Oficina Regional).

¹ Estas medidas propuestas a la Secretaría complementan las recomendaciones formuladas al comienzo del informe pero, a diferencia de ellas, no requieren la presentación de un informe de seguimiento a la Junta Ejecutiva.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ECHO	Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
LESS	Sistema de apoyo a la gestión logística
ONG	organización no gubernamental
SCOPE	plataforma digital del PMA para la gestión de los datos sobre los beneficiarios y de las transferencias
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA