



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 labor de supervisión realizada por la dirección**

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 labor de supervisión realizada por la dirección” se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.
- El resumen del Informe del Auditor Externo sobre la labor de supervisión realizada por la dirección 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 labor de supervisión realizada por la dirección” 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 labor de supervisión realizada por la dirección”.**



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-I/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 labor de supervisión realizada por la dirección

Proyecto de decisión *

La Junta toma nota del documento titulado "Informe del Auditor Externo sobre la labor de supervisión realizada por la dirección" (WFP/EB.A/2022/6-I/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2022/6-I/1/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

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

Coordinador del documento:

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



AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO
SOBRE LA LABOR DE SUPERVISION
REALIZADA POR LA DIRECCIÓN

Ejercicio económico de 2021

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: PAM-2021-4

ÍNDICE

RESUMEN	4
I. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA AUDITORÍA	5
II. LISTA DE RECOMENDACIONES	8
III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	10
1. Marco de supervisión	12
1.1. Definición de la supervisión	12
1.2. Arquitectura de la supervisión	14
1.3. Supervisión de las realizaciones	15
2. Supervisión ejercida por la Sede	17
2.1. Reparto de responsabilidades	17
2.2. Misiones de supervisión	19
2.3. Orientaciones a los directores regionales	22
3. Supervisión ejercida por los despachos regionales	22
3.1. Definición de las misiones	22
3.2. Volumen de la supervisión	23
3.3. Supervisión y pandemia	24
4. Supervisión relativa a las oficinas en los países	25
5. Supervisión de los riesgos	27
5.1. Cuantificación de los riesgos	28
5.2. Presentación de información y actualización de los registros de riesgos	29
5.3. Control de calidad	30
5.4. Cultura de gestión de riesgos en la Sede	30
6. Supervisión y sistemas informáticos	30
6.1. Integración y unificación de los niveles de riesgo	30
6.2. Notificación a través del sistema COMET	31
7. Ciclo de ofrecimiento de garantías por parte del Director Ejecutivo	32
7.1. Valor probatorio de las declaraciones	33
7.2. Función de alerta desempeñada por el ciclo de ofrecimiento de garantías	33
7.3. Carácter oneroso del proceso	34
IV AGRADECIMIENTOS	34
Anexo 1: Posibles medidas que se someten a la consideración de la Secretaría	35
Anexo 2: Síntesis de las respuestas al cuestionario enviado por el Auditor Externo a los seis despachos regionales	36
Anexo 3: Evolución de los costos de supervisión del PMA y comparación con los de otras instituciones internacionales	38

RESUMEN

La supervisión comprende todas las funciones, estructuras y mecanismos que permiten a la dirección y a los órganos rectores asegurarse de que las actividades se lleven a cabo de manera eficaz, eficiente y apropiada. El presente informe contiene cinco observaciones principales.

1. Es necesario aclarar la definición de “supervisión” y las funciones asignadas a las diferentes entidades del PMA. En el PMA no existe una definición armonizada de “supervisión”. Esto expone al Programa a riesgos de disfunción interna debido a la aplicación de prácticas heterogéneas y a la posibilidad de que se produzcan malentendidos entre el terreno y la Sede. La posición de la Dirección de Gestión Global de Riesgos es ambigua, ya que puede dar la impresión de que la gestión de riesgos se centra exclusivamente en el riesgo financiero y de que la concepción de la supervisión no proviene de las máximas instancias del PMA.

2. El reparto de las responsabilidades en la esfera de la supervisión no permite evitar completamente las superposiciones. La Secretaría ha observado continuas duplicaciones entre la Sede y los despachos regionales en el caso de 11 direcciones. Las oficinas en los países auditados manifestaron una falta de comprensión sobre la naturaleza de las tareas de supervisión realizadas por los despachos regionales, que a veces equiparan a auditorías de cumplimiento, comparables a las que podría llevar a cabo la Oficina del Inspector General. Habría que aclarar el concepto de seguimiento, que es esencial en el contexto de la supervisión ejercida por la dirección y permite distinguir la segunda línea de defensa de la tercera.

3. Hay que terminar de definir la función de supervisión encomendada a los despachos regionales. La ultimación de un manual sobre la materia será un paso adelante importante, sobre todo si sirve para concretar determinados conceptos, como la supervisión de las realizaciones. Las cifras sobre el reparto de las misiones entre las de supervisión y apoyo muestran grandes disparidades entre los distintos despachos, lo que pone de relieve la existencia de prácticas muy diferentes y tal vez distintas formas de contabilizar los costos conexos. La Secretaría no está en condiciones de realizar una estimación fiable sobre la proporción del presupuesto que representan las actividades de supervisión frente a otros cometidos de los despachos regionales, lo que reduce su capacidad para analizar la eficiencia.

4. Hay que definir con mayor precisión qué información se debe transmitir a la Sede. La comunicación a la dirección, en la Sede, de los informes elaborados por los despachos regionales tras las misiones de supervisión se deja a la discreción de los directores regionales, lo que puede contribuir a que persistan anomalías sin que se haga un esfuerzo por rectificarlas y a que la Sede se vea privada de información importante procedente del terreno. Habría que prever una retroalimentación más sistemática, pero no sin antes hacer un análisis de su valor añadido. Dicho análisis podría basarse en la definición de un número limitado de cuestiones de alto riesgo que deberían remitirse a la Sede. Las oficinas en los países, por su parte, lamentan que las obligaciones de presentación de información relacionadas con la supervisión no dependan del tamaño de la oficina.

5. Aunque la gestión de riesgos está progresando, se observa un déficit de participación y automatización. La supervisión de los riesgos ha mejorado en lo relativo a las definiciones y herramientas, pero, a diferencia de lo que ocurre sobre el terreno, no todas las direcciones de la Sede cumplen la obligación de elaborar un registro de riesgos. Los registros se introducen manualmente en el programa informático R2 para la gestión de los riesgos y las recomendaciones. Por último, dadas las limitaciones de las garantías obtenidas, el carácter oneroso del sistema y su falta de impacto en la transformación del PMA, no está demostrada la utilidad del ciclo anual de ofrecimiento de garantías por el Director Ejecutivo, reforzado desde 2019.

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA AUDITORÍA

1. De conformidad con nuestras cartas de notificación de 7 de junio y 11 de octubre 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. Además, las misiones sobre el terreno programadas en siete oficinas en los países y un despacho regional¹ durante el ejercicio económico 2021/22 contribuyeron a elaborar el presente informe, cuya finalidad era examinar los mecanismos de supervisión utilizados por la dirección.
2. Por decisión de la Junta Ejecutiva de 10 de noviembre de 2015, y de conformidad con el artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA, la labor de auditoría externa del PMA se encomendó al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia para el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022.
3. El mandato del Auditor Externo se precisa en el artículo 14 del Reglamento Financiero del PMA y en el anexo de este, así como en la solicitud de candidaturas al cargo de 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 y rinde cuentas a la Junta al respecto.
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, celebrado en noviembre, y 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 presentar 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 de recomendaciones 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.

¹ Oficinas del PMA en Argelia, Armenia, Namibia, el Pakistán, la República Centroafricana, la República Dominicana y la República Democrática del Congo y Despacho Regional de Ciudad de Panamá.

8. La auditoría de la supervisión ejercida por la dirección del PMA se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores sobre las auditorías de resultados y del cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA y las atribuciones adicionales anejas a este último, según las cuales el Auditor Externo debe cumplir las normas deontológicas pertinentes, aplicar su juicio profesional y demostrar un pensamiento crítico durante la auditoría.

9. La auditoría tenía como objetivo fundamental examinar las cuestiones siguientes:

- Eficacia de los mecanismos de supervisión. Este aspecto, centrado en el funcionamiento de la segunda línea de defensa², incluyó un examen de los mecanismos aplicados por la dirección para realizar la supervisión: gestión de los riesgos institucionales, red de asesores en materia de riesgos y cumplimiento, controles realizados por los despachos regionales y medios de control de los que disponen los directores de los departamentos, las direcciones o las oficinas en los países en sus respectivos niveles.
- Pertinencia de los mecanismos de supervisión. El examen se centró en la complementariedad y la coherencia entre las medidas de control de la segunda línea de defensa y las actividades de los órganos y funciones de control de la tercera línea de defensa, como la auditoría interna y la evaluación. También se abordaron la claridad de las funciones y los mandatos de las estructuras de la segunda línea, entre ellas la Dirección de Gestión Global de Riesgos (ERM) y los despachos regionales, y la delimitación de las responsabilidades y funciones entre los despachos regionales y la Sede.
- Eficiencia de los mecanismos de supervisión. La pregunta planteada inicialmente se refería al costo de la labor de supervisión, la adaptación de los recursos a las tareas que han de realizarse y la justificación de los montos gastados. Posteriormente se amplió a la existencia de herramientas tecnológicas apropiadas para la supervisión, esto es, examinar si la tecnología apoyaba eficazmente las prácticas de supervisión o si había soluciones digitales más modernas.

10. Cada una de las observaciones y recomendaciones se trató con el personal pertinente. La reunión de cierre de la auditoría se celebró el 31 de enero de 2022 en la Sede del PMA, en presencia del Director de la ERM, y el 2 de febrero con el Jefe de Gabinete y la Inspectora General.

11. En las auditorías que se llevan a cabo de conformidad con las normas internacionales, los resultados y el cumplimiento se examinan en función de criterios adecuados y se analizan las causas de las discrepancias que pueda haber con respecto a estos criterios. El objetivo es responder a las principales preguntas de la auditoría y recomendar mejoras. La primera etapa de una auditoría consiste en delimitar el asunto que se tratará en la misma, en este caso la labor de supervisión realizada por la dirección. Dicho asunto podrá adoptar diversas formas y tener diversas características, según el objetivo de la auditoría. Para que resulte adecuado, el asunto considerado deberá poder definirse, de modo que se pueda medir de forma coherente en función de los criterios establecidos y ser objeto de procedimientos destinados a recabar elementos probatorios suficientes y apropiados para sustentar el dictamen o las conclusiones de la auditoría.

² La expresión "línea de defensa" fue actualizada en 2020 por el Instituto de Auditores Internos, que ahora habla de "primera, segunda y tercera líneas" (sin "defensa"). En aras de la coherencia con el Marco de supervisión oficial del PMA, en el presente informe se seguirá utilizando la expresión "línea de defensa".

12. Para llevar a cabo su examen, el Auditor Externo elaboró una clasificación lógica de los objetivos perseguidos en las actividades de supervisión, dividiéndolos en objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos. Los objetivos inmediatos se traducen en productos tangibles; los objetivos operacionales implican la obtención de resultados que exigen una valoración de tipo más cualitativo; los Objetivos Estratégicos se plasman en los efectos previstos a largo plazo, cuyo análisis tiene que ver más con una evaluación. Los logros, los resultados y los efectos previstos que figuran en el marco lógico constituyen los criterios básicos para valorar las realizaciones de las operaciones. El grado de complejidad a la hora de valorar el logro de los objetivos depende de su categoría y, en algunos casos, sobre todo en lo que se refiere a los efectos previstos, a menudo supera los límites de una auditoría de los resultados acercándose más a una evaluación.

Cuadro 1: Marco lógico de la supervisión ejercida por la dirección

Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> • Disponer de un marco descriptivo de la supervisión en el PMA • Establecer estructuras y procedimientos adaptados a las necesidades de supervisión • Supervisar las realizaciones y regularidad de las actividades • Supervisar la gestión de riesgos • Organizar canales de retroalimentación • Determinar en qué esferas la supervisión debe reforzarse, modificarse o aclararse • Conocer las percepciones y demandas de las distintas partes que intervienen, en la Sede y sobre el terreno, en el ámbito de la supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar continuamente la eficiencia y eficacia de los mecanismos de supervisión • Velar por que todo el personal del PMA tenga una comprensión unánime y completa de la supervisión • Mejorar las prácticas vigentes o difundir las buenas prácticas de supervisión en el PMA • Garantizar la coherencia en materia de supervisión en el PMA • Efectuar comparaciones con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas u otras entidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la gobernanza del PMA • Responder a las expectativas de los Estados Miembros en materia de rendición de cuentas • Posibilitar que el PMA respete a largo plazo las mejores prácticas en materia de supervisión • Garantizar la fiabilidad financiera, operacional y reputacional del PMA • Adaptar las prácticas del PMA en materia de supervisión, entre otras cosas aprovechando enseñanzas extraídas de la pandemia y sistemas informáticos • Promover cambios en la cultura de supervisión a fin de aumentar la capacidad del PMA para lograr sus objetivos estratégicos
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 de carácter menos urgente, que la dirección debe abordar.
- **Prioridad 3:** cuestión respecto de la cual los controles podrían mejorarse y 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 y que no requieren un seguimiento por parte de la Junta Ejecutiva.

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Marco de supervisión	1	1. El Auditor Externo recomienda aclarar y estandarizar el concepto de supervisión adoptado en el PMA.
Marco de supervisión	1	2. El Auditor Externo recomienda aclarar las funciones desempeñadas por las diferentes estructuras de supervisión.
Marco de supervisión	2	3. El Auditor Externo recomienda que la Dirección de Gestión Global de Riesgos se reposicione a un nivel más acorde con la función que desempeña en la gestión de riesgos.
Reparto de responsabilidades	1	4. El Auditor Externo recomienda aclarar el significado del término “seguimiento” para distinguir mejor entre las responsabilidades correspondientes a las tres líneas de defensa.
Supervisión por la Sede	1	5. El Auditor Externo recomienda definir las cuestiones de riesgo elevado, las cuales, cuando se mencionen en los informes de supervisión de los despachos regionales, habrán de transmitirse de forma sistemática a la Sede y someterse a seguimiento centralizado.
Supervisión por la Sede	1	6. El Auditor Externo recomienda aclarar y formalizar las modalidades de seguimiento de las recomendaciones formuladas por los despachos regionales.
Supervisión por los despachos regionales	2	7. El Auditor Externo recomienda definir con mayor precisión el alcance y las modalidades de la supervisión de las realizaciones que deben ejercer los despachos regionales.
Supervisión por los despachos regionales	2	8. El Auditor Externo recomienda que los despachos regionales calculen con mayor exactitud y fiabilidad el número de misiones de supervisión que llevan a cabo y la proporción correspondiente a sus distintas actividades de supervisión, apoyo técnico y orientación estratégica.

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Supervisión por los despachos regionales	3	9. El Auditor Externo recomienda realizar un examen de las misiones de supervisión llevadas a cabo por los despachos regionales durante la pandemia para determinar oportunidades de mejorar el sistema, entre ellas, la posibilidad de usar en mayor medida los métodos de supervisión a distancia como complemento de las misiones sobre el terreno.
Supervisión en las oficinas en los países	1	10. El Auditor Externo recomienda establecer en todas las oficinas en los países un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones formuladas por el correspondiente despacho regional, tal como ya se hace con las recomendaciones derivadas de las auditorías internas y externas, por ejemplo, mediante la herramienta R2 para la gestión de los riesgos y las recomendaciones.
Supervisión en las oficinas en los países	3	11. El Auditor Externo recomienda confeccionar una lista pormenorizada de las tareas que deben realizar los agentes de coordinación de la red de asesores en materia de riesgos y cumplimiento, indicando el tiempo de trabajo que han de dedicar a cada actividad.
Supervisión de riesgos	2	12. El Auditor Externo recomienda elegir entre el índice relativo al perfil de riesgo del país y el índice de riesgo autoevaluado como indicador para valorar el nivel de riesgo que presenta un país.
Supervisión de riesgos	2	13. El Auditor Externo recomienda adaptar localmente el seguimiento de los riesgos en función del nivel de riesgo que determine el indicador elegido.
Supervisión y sistemas informáticos	1	14. El Auditor Externo recomienda mejorar el sistema automatizado de remisión de los riesgos por medio de formularios de incorporación de datos que permitan transferir información al programa informático R2 y hacer un seguimiento de los cambios posteriores.
Supervisión y sistemas informáticos	3	15. El Auditor Externo recomienda organizar una consulta con el personal de las oficinas en los países encargado de conciliar los datos en el Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET) a fin de asegurarse de que los procedimientos se comprendan bien y las necesidades de recursos humanos correspondientes se atiendan debidamente.

III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

15. La supervisión comprende todas las funciones, estructuras y mecanismos que permiten a la dirección y a los órganos rectores asegurarse de que las actividades del PMA se lleven a cabo de manera eficaz y eficiente, se recojan en informes financieros y operacionales fiables y se realicen de conformidad con los reglamentos y políticas aplicables.

16. El modelo de las tres líneas de defensa³ aplicado por el PMA⁴ ilustra la distinción entre las actividades de supervisión y la gestión del día a día. La primera línea de defensa está formada por los responsables de las operaciones, que aplican controles internos en su labor cotidiana⁵. La segunda línea de defensa, que básicamente corre a cargo de los departamentos y direcciones de la Sede y los despachos regionales, consiste en supervisar el cumplimiento de las normas y los resultados de las actividades, así como la gestión de riesgos. Las funciones independientes, entre las que figura la Oficina del Inspector General y la Oficina de Evaluación, constituyen la tercera línea de defensa.

17. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión adopta una definición amplia de “supervisión”, entendiendo por esta el poder de ejercer un control sobre las decisiones financieras y operacionales de una entidad e influir en ellas, algo que, por lo tanto, puede aplicarse a las tres líneas de defensa⁶. El presente informe se ha centrado en la supervisión realizada fuera de las actividades cotidianas; por ello, en lo sucesivo, el término “supervisión” se referirá a las actividades de las líneas de defensa segunda y tercera.

18. Sin embargo, la diferencia entre la supervisión así entendida, que se corresponde con las líneas de defensa segunda y tercera, y la gestión cotidiana, que se lleva a cabo en la primera línea de defensa, no se limita a una distribución orgánica entre la Sede y los despachos regionales por un lado y las oficinas sobre el terreno por otro. El Marco de supervisión del PMA⁷ prevé que las oficinas en los países, las suboficinas y las oficinas de zona también lleven a cabo actividades de la segunda línea en su nivel, ya que procuran establecer normas y orientaciones, hacer un seguimiento de las actividades operacionales y evaluar su ejecución. Lo que caracteriza la supervisión es el hecho de que no la ejercen las personas dedicadas a la realización de las actividades operacionales cotidianas.

³ La expresión “línea de defensa” fue actualizada en 2020 por el Instituto de Auditores Internos, que ahora habla de “primera, segunda y tercera líneas” (sin “defensa”). En aras de la coherencia con el Marco de supervisión oficial del PMA, en el presente informe se seguirá utilizando la expresión “línea de defensa”.

⁴ Véase el documento titulado “[Marco de supervisión del PMA](#)” (WFP/EB.A/2018/5-C).

⁵ “[...] gracias a la aplicación de controles internos en su trabajo cotidiano” ([circular de la Directora Ejecutiva OED2015/016](#)).

⁶ Comité de Alto Nivel sobre Gestión, [Reference Risk Management, Oversight & Accountability Model for the UN System](#), 8 de octubre de 2014.

⁷ Véase el documento titulado “[Marco de supervisión del PMA](#)” (WFP/EB.A/2018/5-C), párr. 15: “La segunda línea de defensa comprende las funciones de gestión y asesoramiento llevadas a cabo por personal de las suboficinas, las oficinas de zona, las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede, que realizan de manera independiente el seguimiento de los riesgos y controles y establecen políticas y normas para el entorno de control”.

19. En su sentido más estricto, la dirección del PMA está constituida por el Director Ejecutivo, que dirige la Secretaría del PMA y se ocupa de su administración⁸. Sin embargo, el término “dirección” puede entenderse en otros sentidos más amplios:

- El Grupo Directivo está compuesto por el Director Ejecutivo, el Jefe de Gabinete, el Director Ejecutivo Adjunto y los subdirectores ejecutivos.
- El Comité Directivo Superior está compuesto por el Grupo Directivo y los directores de los seis despachos regionales.
- El Comité de Supervisión y Políticas está compuesto por el Comité Directivo Superior y por los directores de 13 direcciones, entre ellas la ERM, la Oficina del Inspector General y la Oficina de Evaluación.
- En una acepción aún más amplia, por “la dirección” puede entenderse el conjunto del personal de categoría superior que dirige departamentos, direcciones de la Sede, despachos regionales u oficinas, al que también se alude como “conjunto del personal directivo” (“*Global Management*”)⁹ y que comprende un total de 130 directores.

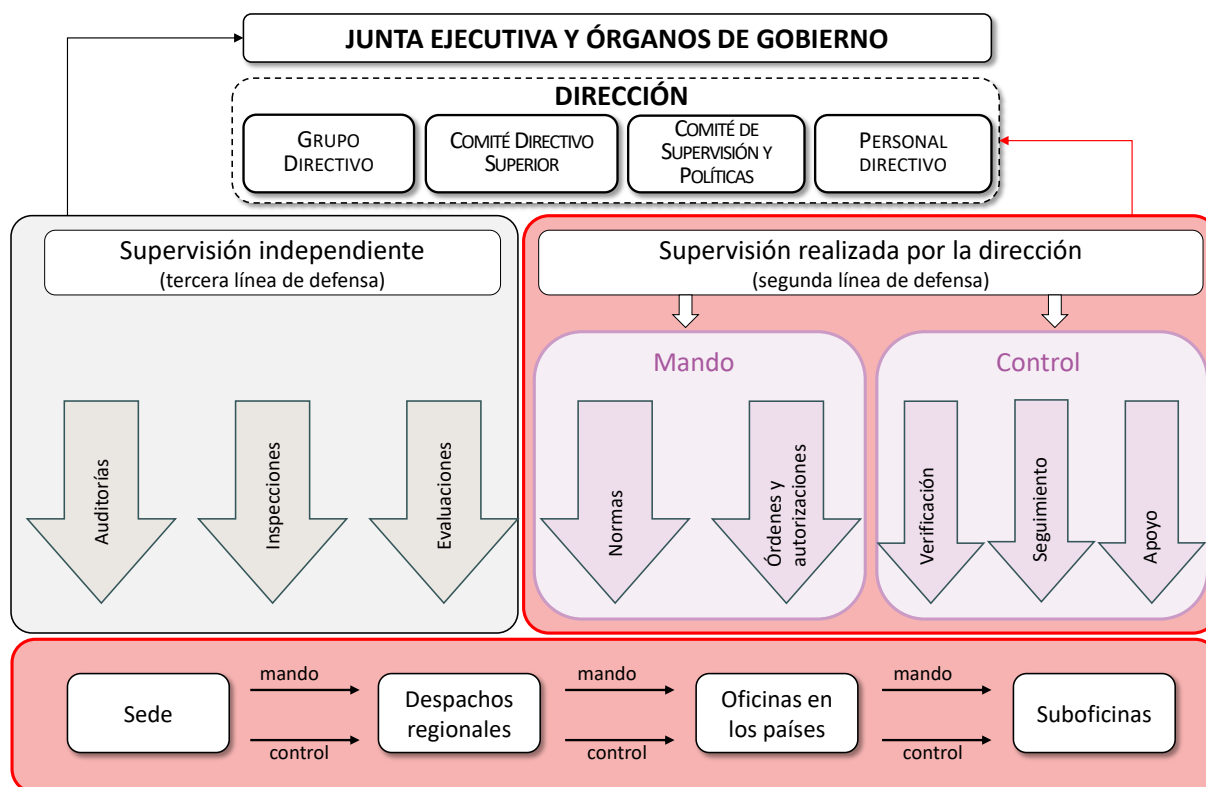
20. En la siguiente figura se muestran de forma simplificada, bajo el título “Supervisión realizada por la dirección”, las formas de supervisión ejercidas por cada director en su propio nivel. La función de “mando” consiste en establecer políticas, procedimientos y orientaciones, así como en emitir órdenes o autorizaciones. La función de “control” se centra en la verificación, el seguimiento y el apoyo. Aunque el presente informe trate de la supervisión realizada en la segunda línea de defensa, directamente por la dirección, se han tenido en cuenta sus conexiones con la tercera línea (supervisión independiente).

21. La figura muestra además cómo se superponen dos lógicas de supervisión: por un lado, la supervisión ejercida por determinadas funciones (que engloba la supervisión independiente, como la llevada a cabo por la Oficina del Inspector General y la Oficina de Evaluación, y la realizada por la dirección a través de las direcciones de la Sede en sus respectivos ámbitos de responsabilidad); por otro lado, la supervisión ejercida por niveles de responsabilidad (por ejemplo, el control ejercido por los despachos regionales sobre las oficinas en los países, o por estas últimas sobre las suboficinas).

⁸ Estatuto y Reglamento General del PMA, Artículo VII.1: “La Secretaría del PMA estará encabezada por un Director Ejecutivo que será responsable y rendirá cuentas a la Junta de la administración del PMA y de la ejecución de sus programas, proyectos y otras actividades”.

⁹ Esta denominación no se refiere a una entidad oficial del PMA, pero se utiliza en varios documentos de referencia, por ejemplo, en el “Examen de la gestión de las cuestiones importantes señaladas en 2020 en materia de riesgos y control” (WFP/EB.A/2021/6-E/1/Rev.1) (ERM). Cada director debe elaborar un registro de riesgos, una declaración de ofrecimiento de garantías y una carta de representación.

**Figura 1: Las funciones de supervisión en el PMA
(el cuadro en rojo constituye el objeto del presente informe)**



Fuente: Auditor Externo

1. Marco de supervisión

1.1. Definición de la supervisión

22. El PMA no dispone de una definición armonizada de la supervisión realizada por la dirección. En el documento relativo a su Marco de supervisión¹⁰, el concepto se define desde el punto de vista de los objetivos perseguidos y no de la naturaleza de la actividad desarrollada: “La supervisión, como parte integrante del sistema de gobernanza, garantiza que: a) las actividades de los organismos se ajusten plenamente a los mandatos legislativos; b) se rinda cuentas de la utilización de todos los recursos que se asignan a los organismos; c) los organismos lleven a cabo sus actividades de la manera más eficiente y eficaz, y d) el personal y todos los demás funcionarios de los organismos se adhieran a los más altos niveles de profesionalidad, integridad y ética.”

23. Ciñéndonos a esta definición, es difícil entender en qué se distingue la supervisión del control interno en general, que se define como un proceso llevado a cabo por el órgano rector, la dirección y otro personal de una entidad con el fin de ofrecer unas garantías razonables en cuanto al logro de los objetivos de eficacia y eficiencia operacionales, la fiabilidad de los informes financieros y el cumplimiento de las normas y reglamentos aplicables¹¹. Sin embargo, es preciso distinguir entre estas dos actividades: mientras que la supervisión es prerrogativa de los supervisores, el control interno es responsabilidad de cada empleado en su nivel correspondiente. La supervisión implica una separación entre quien fija los objetivos y se ocupa de seguir su consecución y quien pone en práctica las actividades destinadas a lograr los objetivos.

¹⁰ Véase el documento titulado “Marco de supervisión del PMA” (WFP/EB.A/2018/5-C).

¹¹ Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), 1992, mencionado igualmente en la circular OED2015/016.

24. Por otra parte, la citada definición de supervisión no se aplica estrictamente a todos los documentos del PMA. Por ejemplo, en el documento relativo a los mandatos de la Sede y de los despachos regionales del PMA, de febrero de 2019, la labor de supervisión realizada por la dirección se define como el seguimiento de las realizaciones, el cumplimiento de las normas y el riesgo.

25. En la sección 4.1 del Manual de Finanzas también se describe un enfoque de la supervisión, en este caso desde el punto de vista de las actividades que comprende, pero sin aclarar su naturaleza, ya que la supervisión se define como un conjunto de actividades de distintos tipos relacionadas con la supervisión, la reglamentación y el cumplimiento llevadas a cabo por entidades externas o independientes de los responsables de lograr los objetivos institucionales.

26. Por último, en el proyecto de manual sobre el seguimiento y la supervisión destinado a los despachos regionales, que está siendo elaborado por la ERM, se utiliza la expresión “seguimiento y supervisión” sin hacer una distinción clara entre ambos términos. Asimismo, la supervisión ejercida por los despachos regionales se equipara a la gestión de riesgos, lo cual, teniendo en cuenta que el fin de la supervisión es informar tanto sobre las realizaciones y el cumplimiento de las normas en las actividades como sobre los riesgos que conlleva su ejecución, parece reduccionista. En el manual se afirma que el seguimiento y la supervisión figuran entre las principales herramientas de las que dispone un despacho regional para cumplir su función en la segunda línea, consistente en ayudar a las oficinas en los países a gestionar los riesgos.

27. De acuerdo con la retroalimentación recibida del personal que trabaja sobre el terreno, dicho personal tiene una comprensión deficiente del funcionamiento y las obligaciones que conlleva la supervisión. Esto se observó tanto en las auditorías de las oficinas en los países realizadas en 2021¹² como en las respuestas al cuestionario enviado a los despachos regionales¹³. Por lo tanto, la constatación indicada en 2017 en el informe del Auditor Externo sobre la descentralización de que “no todos los miembros del personal entienden el concepto de supervisión de la misma forma”¹⁴ sigue siendo válida. Esta situación expone al PMA a riesgos de disfunción interna debido a la aplicación de prácticas heterogéneas y a la posibilidad de que se produzcan malentendidos entre el terreno y la Sede.

28. Convendría aclarar y estandarizar el concepto de supervisión por parte de la dirección de la siguiente manera: aclarar la diferencia entre los controles realizados a efectos de supervisión y los realizados en el marco de la gestión cotidiana; explicar claramente que los controles realizados a efectos de supervisión se refieren a las tres dimensiones —realizaciones, cumplimiento de las normas y gestión de riesgos—, sin dar prioridad a ninguna de ellas; definir el concepto de seguimiento, que parece ser fundamental en el contexto de la labor de supervisión realizada por la dirección¹⁵.

Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda aclarar y estandarizar el concepto de supervisión adoptado en el PMA.

¹² Véanse las cartas del Auditor Externo sobre asuntos de gestión relativas a las oficinas del PMA en Armenia, la República Democrática del Congo y la República Dominicana. Por ejemplo, según la Oficina del PMA en Armenia, la función de supervisión en sentido vertical (excluida la supervisión funcional) no está respaldada por una línea jerárquica suficientemente clara en la que las responsabilidades estén debidamente definidas y compartidas.

¹³ Véase el anexo 2 (“Síntesis de las respuestas al cuestionario enviado por el Auditor Externo a los seis despachos regionales”).

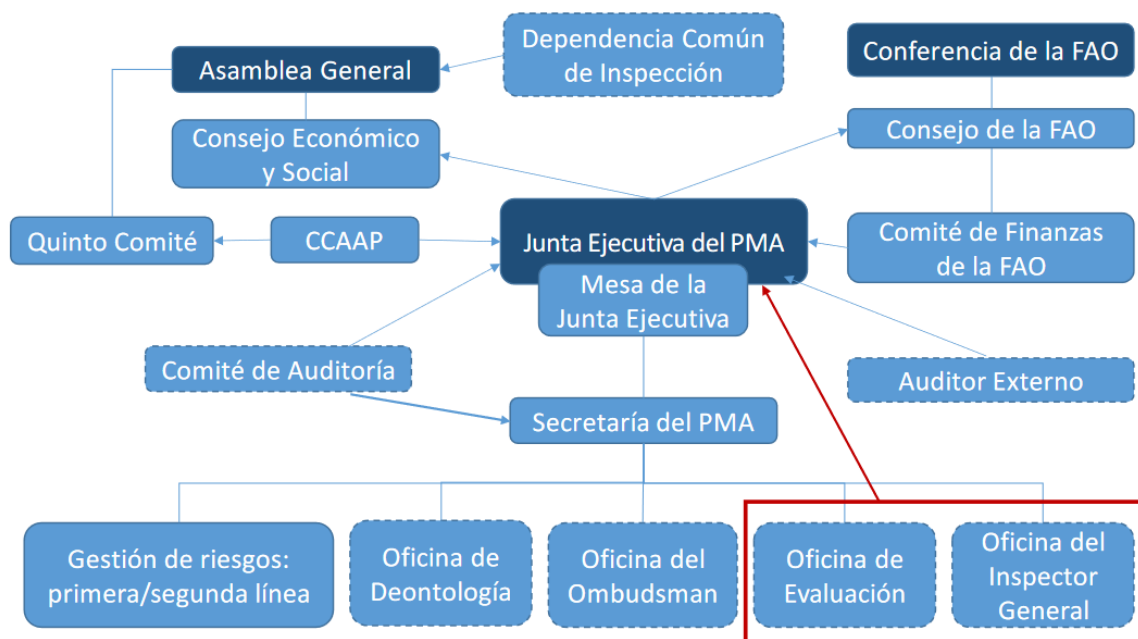
¹⁴ Informe del Auditor Externo sobre la descentralización (WFP/EB.A/2017/6-G/1), párr. 73.

¹⁵ Para obtener más información sobre el concepto de seguimiento, consúltase la sección 2.

1.2. Arquitectura de la supervisión

29. El PMA expuso su visión sobre la arquitectura de la supervisión y las actividades que esta comprende en su documento sobre el Marco de supervisión¹⁶, aprobado por la Junta Ejecutiva en 2018. La siguiente figura muestra las principales estructuras que, según el citado documento, intervienen en las actividades de supervisión.

Figura 2: Estructura de gobernanza y garantía del PMA



Fuente: Marco de supervisión del PMA

30. Esta figura tiene el inconveniente de que, dentro de las estructuras de supervisión, no muestra ni las direcciones funcionales ni las dependencias encargadas de ámbitos concretos, como la Dependencia de Inocuidad y Calidad de los Alimentos o la Dependencia de Seguridad Aérea. Sin embargo, en el párrafo 20 del documento se afirma que en las actividades de supervisión participan muchas entidades aparte de la ERM, la Oficina de Deontología o la Oficina del Ombudsman.

31. Como responsable del Marco de gestión de riesgos y el Marco de control interno, la ERM se encargó de presentar a la Junta Ejecutiva, en el documento sobre el Marco de supervisión, el enfoque del PMA con respecto a esta última. Esta dirección, fue establecida en 2017 por el Director Ejecutivo dentro del Departamento de Gestión de Recursos.

32. La ERM agrupa las funciones de gestión de riesgos y gestión del Marco de control interno en una estructura única que depende del Jefe de Gestión de Riesgos. Estas actividades de la segunda línea de defensa exigen que la ERM, además de definir las políticas de gestión de riesgos, control interno y lucha contra el fraude, examine las respuestas presentadas dentro del ciclo de ofrecimiento de garantías del Director Ejecutivo antes de preparar la Declaración anual de este último en materia de control interno. La ERM también realiza un análisis global de los resultados de la auditoría interna, los exámenes de integridad preventivos, la auditoría externa y la labor de la Dependencia Común de Inspección (DCI), y presenta sus constataciones a la dirección y al Comité de Auditoría¹⁷.

¹⁶ Véase el documento titulado “Marco de supervisión del PMA” (WFP/EB.A/2018/5-C).

¹⁷ Después denominado “Comité Consultivo de Supervisión Independiente”.

33. El hecho de que la ERM dependa del Departamento de Gestión de Recursos crea una situación ambigua, pues puede dar la impresión no solo de que la gestión de riesgos se centra exclusivamente en el riesgo financiero, sino también de que la concepción de la supervisión no proviene de las máximas instancias del PMA. La actividad de gestión global de riesgos podría justificar que la ERM estuviera adscrita a un nivel que permitiera una mayor transversalidad, haciéndola depender, por ejemplo, del Director Ejecutivo Adjunto o del Jefe de Gabinete.

34. También convendría aclarar las funciones de la ERM. Su apoyo a la concepción del Marco de supervisión del PMA y las funciones específicas de supervisión que tiene asignadas, por ejemplo, en la esfera de gestión de riesgos, no significa que sea el único órgano encargado de la supervisión por cuenta de la ERM, ya que, de hecho, cada dirección de la Sede tiene una parte de responsabilidad en su ámbito de actividad.

35. Por último, en la intranet del PMA, WFPgo, se nombran más de 40 comités y grupos de trabajo relacionados con la labor de supervisión realizada por la dirección. Aparte de que esta proliferación de comités resta claridad a la estructura organizativa del PMA, no se puede descartar el riesgo de duplicaciones. Tampoco está demostrada la utilidad de algunos de estos comités, sobre todo teniendo en cuenta que, a raíz de la reestructuración orgánica de la función de supervisión, es posible que más de uno haya quedado obsoleto. Tras la instauración en 2020 del Grupo Directivo, el Comité Directivo Superior y el Comité de Supervisión y Políticas, tal vez convenga examinar la pertinencia de mantener otros comités y reducir su número. Si no se hiciera, al menos habría que aclarar el papel y la posición jerárquica de estos comités, así como evaluar su utilidad real.

Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda aclarar las funciones desempeñadas por las diferentes estructuras de supervisión.

Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que la Dirección de Gestión Global de Riesgos se reposicione a un nivel más acorde con la función que desempeña en la gestión de riesgos.

1.3. Supervisión de las realizaciones

36. Las realizaciones son un eje central de la supervisión¹⁸, y en el PMA no se pasa por alto la relación entre ambas cosas. En el Marco de control interno del Programa¹⁹ se afirma que la supervisión no consiste solo en verificar la consecución de los objetivos de cumplimiento e integridad, sino también de garantizar que “los organismos lleven a cabo sus actividades de la manera más eficiente y eficaz”. También en el mandato²⁰ de los despachos regionales se señalan las realizaciones como uno de los tres objetivos de la supervisión, junto con el cumplimiento y la gestión de riesgos.

37. Hay varios indicios de que las realizaciones deberían ocupar un lugar aún más destacado en la supervisión.

¹⁸ Véase, por ejemplo, el apartado 6.4.1 de la norma ISO 37000 de la Organización Internacional de Normalización, según el cual el órgano rector debe supervisar las realizaciones de la entidad.

¹⁹ Véase el documento titulado “Marco de supervisión del PMA” (WFP/EB.A/2018/5-C).

²⁰ Véase el documento relativo a los mandatos de la Sede y de los despachos regionales del PMA, de febrero de 2019.

38. La veintena de listas de comprobación elaboradas por las diversas direcciones del PMA, con el fin de ayudar a los servicios a evaluar la calidad de actividades concretas, se centran más en el cumplimiento y el respeto de las normas que en la evaluación de las realizaciones. Aunque en casi todos los casos hay algún apartado que contiene puntos relativos a estas últimas, son relativamente escasos; por poner un ejemplo, uno de los ocho elementos que se deben examinar en una misión de supervisión de la tecnología de la información son los informes de satisfacción de los usuarios, mientras que los otros informes se refieren a los procedimientos.

39. Indudablemente, teniendo en cuenta los diversos cometidos que llevan a cabo los servicios del PMA y la urgencia con la que a menudo tienen que actuar, suele ser difícil definir unos indicadores claros de las realizaciones. No obstante, sería útil que las listas de comprobación incluyeran al menos un apartado dedicado exclusivamente a las realizaciones, o incluso indicadores variables en función del tema o el contexto; con ello se enviaría además un mensaje a las funciones u oficinas sometidas a auditoría.

40. Los registros de riesgos y los planes estratégicos para los países (PEP) muestran que, por lo general, la evaluación de riesgos no está conectada con unos objetivos concretos de mejora. Las directrices de la ERM sobre los registros de riesgos y los PEP establecen claramente que los riesgos indicados deben relacionarse con los objetivos²¹, lo cual permite establecer un orden de prioridad no solo en función de su impacto, sino también de su importancia para la consecución de objetivos clave. Sin embargo, esta interconexión entre riesgos y objetivos puede seguir siendo superficial²². La dificultad estriba en parte en que, aunque las directrices de la ERM por lo general son claras, cuando se trata de actividades realizadas en el marco de un PEP el usuario del registro de riesgos puede limitarse a enunciar las actividades en el registro sin vincular explícitamente los riesgos con los objetivos establecidos. Sin embargo, vincular los riesgos con objetivos concretos es, precisamente, lo que permite al PMA adoptar decisiones estratégicas para mejorar sus realizaciones.

41. Por último, a los despachos regionales y las oficinas en los países²³ les preocupa que la mayor importancia atribuida a la gestión de riesgos, como demuestra el aumento del número de asesores en materia de riesgos y cumplimiento, el crecimiento de las actividades de la ERM y la publicación de múltiples documentos marco, pueda llegar a ser una carga excesivamente onerosa²⁴. La Secretaría deberá velar por que la gestión de riesgos no erosione la cultura de seguimiento de las realizaciones.

Posible medida que se somete a la consideración de la Secretaría: Supervisión de las realizaciones: velar por que la supervisión realizada en la segunda línea de defensa contribuya activamente a mejorar las realizaciones del PMA, entre otras cosas mediante el establecimiento de indicadores específicos. Por ejemplo, cada lista de comprobación podría incluir una sección dedicada a las realizaciones del servicio del que se efectúa la supervisión o la autoevaluación.

²¹ Por ejemplo, en la guía incluida en la [plantilla para el registro de riesgos](#) se indica que la descripción del riesgo debe relacionarse con el objetivo cuyo logro está en riesgo.

²² A título de ejemplo, en el registro de riesgos de Colombia, que contiene seis riesgos, solo el primero está directamente relacionado con un objetivo, mientras que los otros cinco están relacionados con la totalidad de los objetivos, por lo que carecen de concreción. Por otra parte, el primero de los riesgos se refiere a la escalada de los conflictos armados, los flujos migratorios y los desastres naturales, que son riesgos de naturaleza diferente, dado que, aunque el PMA no puede influir en los desastres naturales, sí podría intentar hacerlo en los conflictos armados y las corrientes migratorias por conducto de otros organismos de las Naciones Unidas, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

²³ Véase el anexo 2 ("Síntesis de las respuestas al cuestionario enviado por el Auditor Externo a los seis despachos regionales").

²⁴ Véase la sección 4, sobre las oficinas en los países y la supervisión.

2. Supervisión ejercida por la Sede

42. En el modelo de organización descentralizada del PMA, la Sede delega en gran medida la supervisión de las oficinas sobre el terreno en los despachos regionales. La Sede (entendida en sentido estricto, como conjunto de las direcciones y funciones de la Sede de Roma, y no como “Sede mundial”, que engloba además los despachos regionales) desempeña un papel primordial tanto en la definición de normas de seguimiento de las realizaciones como en el seguimiento propiamente dicho de las realizaciones de las direcciones de la Sede central y los despachos regionales. Estos últimos se encargan de observar las realizaciones de las oficinas en los países y su cumplimiento de las normas²⁵.

43. Un sistema descentralizado de este tipo exige contar con unos mecanismos sólidos para que la Sede pueda planificar y dirigir las actividades de los despachos regionales y haya una transmisión fluida de información desde estos últimos hacia la Sede.

2.1 Reparto de responsabilidades

44. El modelo de reparto de responsabilidades entre la Sede y los despachos regionales para supervisar a las oficinas sobre el terreno es sencillo solo en apariencia. Mientras que los controles *in situ* se delegan claramente en los despachos regionales, otras actividades de control a efectos de supervisión pueden ser llevadas a cabo por la Sede o por los despachos regionales, según el caso. La supervisión ejercida por la dirección puede adoptar tres formas complementarias:

- Verificación, que implica comprobar la labor realizada, ya sea mediante la realización de inspecciones *in situ* (delegadas en los despachos regionales en lo que respecta a las oficinas en los países) o mediante la recopilación y el examen de documentos e informes, como ocurre durante la operación de cierre financiero mensual llevada a cabo por la Dirección de Finanzas o el examen de las declaraciones de ofrecimiento de garantías por parte de la ERM.
- Seguimiento, que se refiere a la recopilación y el análisis de datos relacionados con los productos y las realizaciones en general. Su objetivo es sustentar la toma de decisiones operacionales, también sobre el diseño de las actividades²⁶. Incluye, por ejemplo, la labor de recopilación de datos relacionados con los indicadores de seguridad alimentaria realizada por la Sede o la labor de recopilación de datos relacionados con los riesgos realizada por la ERM.
- Apoyo, que consiste en contribuir a que las actividades y los controles internos se lleven a cabo de manera eficaz, eficiente y basada en los criterios establecidos, por medio de orientación y asesoramiento. Como ejemplos pueden citarse el asesoramiento prestado *ad hoc* por una dirección acerca de la aplicación de una política, o las misiones de asesoramiento sobre el terreno realizadas por asesores en materia de riesgos y cumplimiento.

45. Pueden producirse superposiciones, no solo dentro de la segunda línea de defensa, entre la Sede y los despachos regionales, sino también entre la segunda línea y las demás. Las ambigüedades en torno al reparto de responsabilidades de verificación y seguimiento entre la Sede y los despachos regionales se reflejan, entre otras cosas, en el informe sobre el examen funcional²⁷ elaborado a petición del PMA, según el cual tanto la Sede como los despachos regionales deben desempeñar un papel primordial en el seguimiento de las realizaciones de las oficinas en los países: “La Sede desempeña un papel fundamental en el establecimiento de normas sobre la medición y el seguimiento de las realizaciones y en el

²⁵ WFP Functional Review, Output Report, noviembre de 2020.

²⁶ Véase, por ejemplo, la definición dada por la Oficina del Inspector General en su informe [AR/18/11](#).

²⁷ WFP Functional Review, Output Report, noviembre de 2020.

seguimiento propiamente dicho de las realizaciones de las direcciones de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. Los despachos regionales son responsables de seguir las realizaciones y el cumplimiento de las normas en su región, dentro del marco general establecido por la Sede”. En el informe se señalan continuas duplicaciones entre la Sede y los despachos regionales en el caso de 11 direcciones²⁸. Aunque se afirma que las duplicaciones podrían eliminarse mediante una cooperación más eficaz, también se indica que, con el fin de definir la organización del trabajo con mayor claridad, sería aconsejable reflexionar sobre las funciones respectivas de la Sede y las oficinas sobre el terreno, en particular en las direcciones en las que hay muchas superposiciones verticales²⁹.

46. Las cuestiones relacionadas con la interacción entre las tres líneas de defensa ya se habían señalado en 2017 en un informe de evaluación externa sobre el PMA³⁰. Los autores se mostraban a favor de una segunda línea poco desarrollada, centrada en el diseño de políticas, para no duplicar los controles realizados en la primera o la tercera línea. Sin embargo, el PMA procedió a reforzar la segunda línea, sin que el riesgo de duplicación se hubiese eliminado por completo. Las oficinas visitadas este año a menudo expresaron una falta de comprensión sobre la naturaleza de las misiones de supervisión realizadas por los despachos regionales. Aunque el mandato de 2019 combina supervisión y seguimiento, las listas de comprobación establecidas por la Sede se asemejan mucho a matrices de auditoría. Estas necesariamente obligan al personal de los despachos regionales que se proponen respetarlas a hacer las veces de auditores durante sus misiones de supervisión, lo que no está explícitamente previsto en los textos. La distinción entre la supervisión ejercida por los despachos regionales y la auditoría, que compete a la Oficina de Auditoría Interna y al Auditor Externo, en la práctica se reduce a una diferencia en cuanto al grado de independencia, lo que aumenta el riesgo de superposición y crea confusión al personal.

47. La sensación de confusión con la tercera línea, o incluso con la primera, se ve acentuada por el hecho de que, según el Marco de supervisión, los miembros de la red de asesores en materia de riesgos y cumplimiento, establecida por el PMA para apoyar las actividades de la primera y la segunda línea, rinden cuentas³¹ a la ERM, es decir, a un órgano perteneciente a la segunda línea de defensa, y con frecuencia encabezan las misiones de supervisión realizadas por los despachos regionales. Numerosos encuestados³² consideraron que el personal de un despacho regional no debería desempeñar funciones de auditoría, sino de asesoramiento. Dicho personal puede detectar carencias, pero el objetivo principal de la supervisión, al igual que el de otras funciones del despacho regional, es prestar apoyo local a las oficinas en los países, no solo detectando las debilidades o deficiencias, sino también prestando apoyo desde la fase de supervisión para ayudar a esas oficinas a subsanarlas.

²⁸ *Ibid.*, pág. 14, figura 7.

²⁹ *Ibid.*, pág. 25.

³⁰ UK Aid, Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo del Reino Unido, *Central Assurance Assessment of the WFP*, 27 de junio de 2017.

³¹ Véase el documento titulado “Marco de supervisión del PMA” (WFP/EB.A/2018/5-C), párr. 18: “El PMA ha creado la función de Asesor en materia de Riesgos y Cumplimiento para apoyar las actividades de las dos primeras líneas en las operaciones complejas. El cometido de estos asesores es ayudar al director en el país o al director regional mediante la prestación de asesoramiento y la formulación de recomendaciones para reforzar la eficacia de los sistemas de control interno, el seguimiento y la mitigación de riesgos, la lucha contra el fraude y corrupción, la eficiencia general de las operaciones y la optimización del uso de los recursos del PMA. **Los asesores en materia de riesgos y cumplimiento, cuya función depende de la nueva Dirección de Gestión Global de Riesgos** (ERM), constituyen asociados clave en las actividades de fortalecimiento del control interno, lucha contra el fraude y la corrupción y gestión de riesgos de la ERM.”

³² Véase el anexo 2 (“Síntesis de las respuestas al cuestionario enviado por el Auditor Externo a los seis despachos regionales”).

48. Parece que esta confusión tiene su origen en la falta de claridad del término “seguimiento”. El PMA lo utiliza para designar tanto actividades de supervisión como actividades de gestión. Por ejemplo, en el párrafo 10 del Marco de supervisión se indica que “la primera línea de defensa comprende [actividades de control como] el seguimiento interno” y, en el párrafo 16, que “el personal y los comités a nivel local, regional y mundial desempeñan funciones de segunda línea, tales como [...] efectuar el seguimiento y la evaluación de las actividades operacionales”. La aclaración resulta aún más necesaria teniendo en cuenta que, puesto que el término “seguimiento” se emplea en los documentos marco más recientes para designar la supervisión, definirlo con mayor claridad permitiría distinguir mejor lo que corresponde a la auditoría y lo que forma parte de la supervisión, o incluso del apoyo³³.

Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda aclarar el significado del término “seguimiento” para distinguir mejor entre las responsabilidades correspondientes a las tres líneas de defensa.

2.2 Misiones de supervisión

2.2.1. Planificación de las misiones de supervisión

49. La mayoría de las direcciones funcionales de la Sede no presentan solicitudes oficiales para que los despachos regionales lleven a cabo misiones de supervisión, pues consideran que tanto realizar las misiones como valorar la conveniencia de llevarlas a cabo es competencia de los despachos regionales, en tanto que su propia misión es proporcionar a los despachos regionales las herramientas necesarias —en particular, guías y capacitación— para que lleven a cabo las misiones.

50. Por lo tanto, la dirección puede proponer misiones de supervisión a los despachos regionales de manera oficiosa, en las reuniones del Grupo Directivo o de uno de los 23 comités en los que participan sus miembros, incluido el Comité Directivo Superior, que está abierto a los directores de los despachos regionales, y el Comité de Supervisión y Políticas.

51. Sin poner en duda el interés que revisten las conversaciones oficiosas entre las direcciones y los despachos regionales, sería conveniente que las principales direcciones funcionales de la Sede elaboraran cada año una lista de las misiones de supervisión cuya ejecución consideraran prioritaria. La participación de las direcciones de la Sede en la planificación de las misiones de supervisión por parte de los despachos regionales facilitaría la retroalimentación y, por lo tanto, un uso dinámico de las constataciones y recomendaciones derivadas de las misiones. Por otra parte, varias de las oficinas en los países consultadas valoraron positivamente esas misiones de supervisión, al tiempo que lamentaron su escasa frecuencia³⁴. También las propias oficinas en los países podrían participar a la hora de proponer misiones de supervisión. Un plan anual global en el que se indicaran las misiones de supervisión previstas y su calendario, elaborado por los despachos regionales, ayudaría a las oficinas en los países a planificar su disponibilidad y a aportar retroalimentación sobre las esferas que consideraran prioritarias.

³³ *Ibid.*

³⁴ Véanse las cartas sobre asuntos de gestión relativas a Argelia, Namibia y la República Dominicana.

Posible medida que se somete a la consideración de la Secretaría: Planificación de la supervisión:

1. Disponer lo necesario para que cada año las principales direcciones de la Sede y las oficinas en los países manifiesten por escrito sus deseos prioritarios con respecto a la labor de supervisión realizada por los despachos regionales.
2. Sistematizar la elaboración de un plan anual global de las misiones de supervisión previstas en cada región por el respectivo despacho regional.

2.2.2. Utilización de los resultados de las misiones de supervisión

52. No existe un procedimiento operativo estándar para comunicar a la Sede las observaciones principales o recurrentes formuladas por los despachos regionales. La comunicación se produce a través de los contactos directos entre el personal de la oficina correspondiente y sus corresponsales en la Sede, así como de reuniones temáticas o de otro tipo. Las direcciones consultadas³⁵ consideran que se ajusta a la lógica de la descentralización el hecho de que el que solo desde el terreno se les comuniquen solo los hechos importantes, sobre todo teniendo en cuenta que los despachos regionales se consideran una extensión de la Sede. Además, las direcciones realizan sus propias comprobaciones y un seguimiento periódico de las operaciones sobre el terreno, por ejemplo, a través de los informes financieros mensuales de cierre de cuentas en el caso de la Dirección de Finanzas o del seguimiento de los puestos vacantes en el caso de la Dirección de Recursos Humanos. Por otra parte, la Dirección de Finanzas recibe anualmente cartas de representación de cada una de las direcciones u oficinas, en las que estas procuran señalar a su atención las dificultades encontradas sobre el terreno. Las direcciones consultadas mencionaron, además, que existían eran accesibles otras fuentes de información, como los informes anuales sobre los países.

53. Por consiguiente, los despachos regionales no presentan informes a la Sede de forma sistemática, sino caso por caso, ya sea a discreción del Director Regional o a petición de una dirección. Esto significa que la mayor parte de la información reunida y tratada por los despachos regionales no se remite a la Sede de manera oficial.

54. La misma observación puede hacerse con respecto al seguimiento de las recomendaciones formuladas por los despachos regionales. Las direcciones de la Sede pueden basarse en los cuadros de seguimiento de las auditorías internas y externas elaborados por la ERM para el Director Ejecutivo, la Junta Ejecutiva y el Comité Consultivo de Supervisión Independiente (antiguo Comité de Auditoría). Tienen acceso al tablero de seguimiento de las recomendaciones de auditoría y evaluación, accesible en línea y dotado de un sistema de gestión de las recomendaciones. Así pues, por lo que se refiere a la auditoría y la evaluación, estas direcciones tienen una visión clara de las cuestiones que les afectan directamente.

55. Sin embargo, no se hace ningún seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes de supervisión elaborados por los despachos regionales para las direcciones de la Sede. Es una situación paradójica, ya que hacer el seguimiento de las recomendaciones es prioritario. Puesto que las recomendaciones derivadas de las misiones de supervisión de los despachos regionales difieren en naturaleza e importancia y tienen sus propios plazos de aplicación, podría ser útil —tal como la Secretaría ya ha empezado a hacer en un documento que está en fase de elaboración—, aclarar las modalidades de seguimiento y asignar el seguimiento a la Sede, al despacho regional o a la oficina en el país dependiendo de la naturaleza o importancia de la recomendación.

³⁵ En particular, la Dirección de Recursos Humanos y la Dirección de Finanzas.

56. Aunque el PMA es un organismo descentralizado, la amplia labor de supervisión realizada por los despachos regionales constituye una importante fuente de información sobre la actividad llevada a cabo por las funciones básicas. Las cuestiones planteadas van más allá de las garantías globales que aportan otras herramientas de ofrecimiento de garantías, como las cartas de representación. La labor realizada aporta información decisiva sobre temas específicos y puede referirse a temas sensibles que exijan la adopción de medidas por parte de la dirección. Por ejemplo, según el informe de auditoría interna de 2021 sobre Colombia, aunque muchos de los problemas observados durante la auditoría ya se habían detectado durante una misión de supervisión realizada por el Despacho Regional para América Latina y el Caribe en febrero de 2020 o habían sido comunicados por la oficina en el país en el marco del proyecto de ofrecimiento de garantías de la dirección en materia de gestión realizado en noviembre de 2020, los riesgos conexos —algunos de ellos de gran envergadura— no se han mitigado y siguen afectando a la integridad de las operaciones del PMA en el país³⁶. Sería esencial normalizar este sistema de transmisión de información, ya que los despachos regionales tienen un conocimiento inigualable de las operaciones del PMA sobre el terreno y son los que están mejor situados para detectar tanto los riesgos principales o recurrentes como las buenas prácticas que habría que generalizar.

57. No habría que prever una transmisión más sistemática de la información recogida en los informes de supervisión de los despachos regionales sin antes efectuar un análisis de los costos y beneficios y del valor añadido, ya que no toda la información que contienen los informes reviste carácter estratégico. Pero, tal como muestra el ejemplo anterior, dejar por completo a la discreción de los directores regionales qué información se comunica puede contribuir a que persistan los fallos sin que se intente corregirlos.

58. La introducción sistemática de los informes de supervisión en una o más bases de datos comunes, tal vez especializadas por tema (adquisiciones, recursos humanos, finanzas, cadena de suministro, etc.) no tendría prácticamente ningún costo y representaría una valiosa fuente de datos para el PMA, entre otras cosas para la gestión de riesgos.

59. Sin embargo, el Auditor Externo no propuso que se elaborara una síntesis de estos informes a escala regional o mundial debido al carácter oneroso de la medida, dado que en el PMA ya existen numerosas obligaciones de presentación de información. Otra posibilidad sería definir con mayor precisión qué información deberían presentar los despachos regionales de forma sistemática y prioritaria a la Sede, al Jefe de Gabinete y a las distintas direcciones. De hecho, tal vez fuera conveniente que la información reunida por un despacho regional, en particular sobre las cuestiones de riesgo elevado, se transmitiera de una forma más adecuada que los informes en sí, los cuales, en su formato no procesado, tal vez no presten una ayuda eficaz para la toma de decisiones.

Posible medida que se somete a la consideración de la Secretaría: Utilización de los resultados de la supervisión: centralizar, en una base de datos a la que también tengan acceso los miembros de la Junta, los informes de supervisión elaborados por los despachos regionales.

Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda definir las cuestiones de riesgo elevado, las cuales, cuando se mencionen en los informes de supervisión de los despachos regionales, habrán de transmitirse de forma sistemática a la Sede y someterse a seguimiento centralizado.

Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda aclarar y formalizar las modalidades de seguimiento de las recomendaciones formuladas por los despachos regionales.

³⁶ Oficina del Inspector General, informe de auditoría interna [AR/21/14](#), agosto de 2021.

2.3. Orientaciones proporcionadas a los directores regionales

60. En el momento de su nombramiento, los directores regionales reciben una carta de encargo en la que el Director Ejecutivo les recuerda las prioridades del PMA. A propósito de sus misiones sobre el terreno, presentadas como misiones de “supervisión”, en la carta se especifican varios puntos genéricos, pero no se menciona ni se indica ninguna prioridad o indicador relacionados con la región de asignación, las oficinas en los países pertenecientes a la misma o el propio despacho regional. Esto quiere decir que los directores regionales nombrados para las regiones de África, América Latina, Oriente Medio o Asia reciben exactamente la misma carta.

61. En la práctica, esta falta de especificidad se compensa en parte con dos procedimientos: en primer lugar, el predecesor elabora un informe de fin de mandato que, en principio, debería ser bastante completo; en segundo lugar, los directores regionales deben mantener actualizados sus respectivos “acuerdos sobre los cometidos”, en los que se describen los objetivos que deben cumplir, junto con los resultados previstos y los indicadores de las realizaciones, así como la conexión con las prioridades del PMA.

62. No obstante, resultaría útil que, en el momento de nombrar a un nuevo director regional, el Director Ejecutivo indicara no solo las prioridades comunes a todos los directores regionales, sino también las prioridades más específicas de la región y el despacho regional en cuestión. La carta de encargo podría contener unos objetivos cuantitativos (por ejemplo, el número de misiones de supervisión que se llevarán a cabo cada año) y otros de tipo más cualitativo (como prestar más atención a cuestiones especialmente delicadas en la región).

Posible medida que se somete a la consideración de la Secretaría: Definición de las prioridades de los directores regionales: añadir a la carta de encargo dirigida a los directores regionales recién nombrados las prioridades y los indicadores específicos de la región y el despacho regional en cuestión.

3. Supervisión ejercida por los despachos regionales

3.1. Definición de las misiones

63. Desde la descentralización del PMA y la creación de cuatro despachos regionales en 2001, muchas auditorías y estudios se han dedicado a la función de esos despachos, que siempre ha parecido menos clara que la de la Sede o las oficinas en los países. Algunas recomendaciones formuladas en los últimos años durante misiones de auditoría interna o externa³⁷ llevaron a realizar una labor sustantiva en 2018 para aclarar dicha función en torno a una estructura orgánica descentralizada sin modificaciones y de tres cometidos que siguen siendo los mismos: orientación y asesoramiento estratégicos, apoyo técnico y supervisión de la gestión.

64. Esta labor culminó en el documento relativo a los mandatos de los servicios de la Sede y los despachos regionales del PMA, de febrero de 2019, que tiene por objeto definir claramente las responsabilidades tanto de la Sede como de los despachos regionales. En él se recuerdan algunos puntos importantes de la organización del PMA (descentralización, cometidos de los despachos regionales, líneas generales del reparto de tareas entre la Sede y estos últimos), pero sigue habiendo lagunas. En lo relativo a la supervisión, los despachos regionales tienen una triple responsabilidad relacionada con las realizaciones, el cumplimiento de las normas y la gestión de riesgos. La descripción de las tareas es bastante precisa por lo que se refiere a la gestión de riesgos, en la que pueden emplearse herramientas específicas (registros de riesgos, declaraciones de ofrecimiento de garantías, cartas de representación, etc.), y es bastante

³⁷ Informe del Auditor Externo sobre la descentralización (WFP/EB.A/2017/6-G/1).

comprensible en lo referente al cumplimiento de las normas. En cambio, es mucho más imprecisa en el caso de las realizaciones, lo cual puede llevar a los despachos regionales a no tenerla en cuenta o a hacer distintas interpretaciones de la misma. Además, tanto en el documento de 2019 como en reflexiones y documentos posteriores, la supervisión se relaciona cada vez más, de forma sistemática e indisoluble, con el seguimiento, término cuya dificultad de interpretación ya se mencionó en la sección anterior.

65. La ultimación de un manual sobre la función de seguimiento y supervisión de los despachos regionales, que se está redactando actualmente, será un importante paso adelante.

Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda definir con mayor precisión el alcance y las modalidades de la supervisión de las realizaciones que deben ejercer los despachos regionales.

3.2. Volumen de la labor de supervisión

66. La encuesta a los seis despachos regionales³⁸ puso de manifiesto que el volumen y la naturaleza de su actividad de supervisión siguen siendo motivo de preocupación. Como en toda actividad de este tipo, no existe un límite para las comprobaciones que pueden efectuarse, y a los despachos regionales les preocupa que, con el desarrollo de la función de seguimiento, la supervisión llegue a ocupar una parte excesiva dentro de su plan de trabajo en detrimento de sus otros dos cometidos, es decir, la orientación estratégica y el apoyo.

67. Este temor no se basa actualmente en datos objetivos, ya que, a falta de una contabilidad de costos, los despachos regionales no pueden medir con exactitud la proporción que representa cada uno de los tres cometidos. El Despacho Regional de Ciudad de Panamá estima que la supervisión representa aproximadamente la mitad del tiempo de trabajo de su personal, mientras que el Despacho Regional de Johannesburgo da una respuesta general al indicar que, puesto que es uno de los tres cometidos de los despachos regionales, la supervisión ocupa una tercera parte de su tiempo.

68. En la práctica, las misiones de supervisión de los despachos regionales suelen ser bastante menos numerosas que las misiones de apoyo, pero pueden ser más largas y de mayor alcance.

Cuadro 2: Misiones de supervisión y de apoyo efectuadas por los despachos regionales

		Bangkok	El Cairo	Dakar	Johannesburgo	Nairobi	Ciudad de Panamá
2019	Supervisión	21	11	3	26	21	100
	Apoyo	151	n.d.	56	241	27	
2020	Supervisión	14	6 (5)	12 (5)	25	14 (≈7)	21
	Apoyo	57	n.d.	88 (35)	93	22 (≈11)	
2021	Supervisión	19	21 (10)	34 (26)	21	22 (≈0)	129
	Apoyo	11	90 (11)	128 (27)	103	26 (≈0)	

Nota: Cuando los despachos regionales facilitaron esta información, el Auditor Externo indicó entre paréntesis el número de misiones efectuadas a distancia. El Despacho Regional de Ciudad de Panamá no distinguió entre misiones de supervisión y de apoyo.

Fuente: Auditor Externo, de acuerdo con el cuestionario enviado a los seis despachos regionales (las cifras de 2021 llegan hasta octubre).

³⁸ Véase el anexo 2 ("Síntesis de las respuestas al cuestionario enviado por el Auditor Externo a los seis despachos regionales").

69. Las cifras relativas a las misiones, desglosadas por misiones de supervisión y de apoyo, muestran grandes disparidades, tanto entre los despachos regionales como de un año a otro dentro de un mismo despacho regional. El carácter heterogéneo de las regiones abarcadas y el impacto de la pandemia de COVID-19 no alcanzan a explicar por completo las diferencias: de hecho, es probable que existan prácticas de supervisión y apoyo muy diferentes según los despachos regionales y tal vez distintas formas de contabilizar los costos conexos. Las dudas expresadas por algunos despachos regionales, en particular con respecto a la delimitación entre la supervisión y el apoyo, corroboran esta idea³⁹. El PMA reconoce que puede haber cierta “ósmosis” entre las misiones de supervisión y las de apoyo, que a veces son híbridas, lo que hace que distinguirlas resulte difícil y arbitrario.

70. Estas divergencias sobre el concepto de supervisión se reflejan asimismo en el presupuesto. De hecho, el PMA no tiene una visión clara del presupuesto que le dedican los despachos regionales. Partiendo del principio de que estos tienen tres cometidos, y puesto que en su respuesta a la encuesta los seis señalaron que asignaban a la supervisión entre el 30 % y el 50 % de su tiempo de trabajo, para estimar el costo mínimo de la supervisión el Auditor Externo aplicó a los costos totales de los despachos regionales un porcentaje del 30 %. Por lo tanto, puesto que en 2021 los gastos totales de los despachos regionales ascendieron a 76,7 millones de dólares EE.UU.⁴⁰, la parte de su presupuesto asignada a la supervisión sería de unos 25 millones de dólares. Paralelamente, el Auditor Externo solicitó al PMA que le facilitara cifras exactas sobre la actividad de supervisión de los despachos regionales. Según el PMA, dicha actividad representaría 14,5 millones de dólares.

71. Esta discrepancia en las cifras se explica por el hecho de que los documentos presupuestarios no reflejan la labor de supervisión de manera exhaustiva. Por ejemplo, en un documento de 2020 sobre los componentes de gestión del Marco de resultados institucionales, elaborado por la Dirección de Planificación y Realizaciones Institucionales, se definen las diversas categorías a las que se puede asignar el presupuesto, pero solo dos de estos componentes se refieren exclusivamente a la supervisión, lo que por el momento hace imposible hacer un cálculo efectivo de los costos de supervisión. Una entidad de la envergadura del PMA debería ser capaz de evaluar con mayor precisión los costos que genera la labor de supervisión.

72. Sin recomendar el establecimiento de una contabilidad de costos, que añadiría una carga excesiva en relación con el beneficio potencial, sí sería útil que los despachos regionales midieran con mayor exactitud y fiabilidad la proporción que representa cada uno de sus tres cometidos, lo que posibilitaría un mejor seguimiento y una mejor distribución del presupuesto asignado a las distintas actividades.

Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que los despachos regionales calculen con mayor exactitud y fiabilidad el número de misiones de supervisión que llevan a cabo y la proporción correspondiente a sus distintas actividades de supervisión, apoyo técnico y orientación estratégica.

3.3. Supervisión y pandemia

73. En 2020 y 2021, a causa de las restricciones sanitarias, una gran parte de las auditorías y las misiones de supervisión se realizó a distancia. Cabe destacar, a este respecto, dos medidas adoptadas por el PMA: la puesta en marcha por el Director Ejecutivo del proyecto de ofrecimiento de garantías de la dirección en materia de gestión, cuyo objetivo era hacer balance del nivel de control interno durante los primeros meses de la pandemia de COVID-19, y la elaboración acelerada de un método de supervisión a distancia.

³⁹ Véase el anexo 2 (“Síntesis de las respuestas al cuestionario enviado por el Auditor Externo a los seis despachos regionales”).

⁴⁰ Cifra comunicada por la Dirección de Finanzas.

Proyecto de ofrecimiento de garantías de la dirección

Con el fin de hacer un balance del control interno en el contexto de la pandemia, en octubre de 2020 el Director Ejecutivo puso en marcha el proyecto sobre ofrecimiento de garantías por la dirección, con el fin de evaluar los controles efectivamente realizados durante los primeros meses de la pandemia. El proyecto consistió en estudiar una muestra de 40 oficinas sobre el terreno, incluidos los seis despachos regionales, con miras a aclarar qué controles habían realizado efectivamente durante el período examinado. Aunque el estudio se basó en gran medida en las declaraciones de las dependencias consultadas, se cotejaron con otra información; también se solicitaron aclaraciones a las oficinas sobre el terreno y las constataciones se examinaron junto con las direcciones de la Sede. De todo ello se desprende que el 88,7 % de los controles previstos se realizó de conformidad con las normas aplicables, el 10,6 % se ajustó solo parcialmente a las normas y el 0,7 % no se llevó a cabo.

74. Con el fin de facilitar las misiones de supervisión de los despachos regionales cuando era imposible desplazarse a las oficinas en los países, varias direcciones de la Sede, entre ellas la Dirección de Finanzas y la Dirección de Servicios de Gestión, elaboraron unas matrices de supervisión que pudieran utilizarse a distancia. La ERM, por su parte, elaboró para 2020 una matriz de riesgos específica para la pandemia de COVID-19, acompañada de recomendaciones para su gestión, así como una guía en la que se definían unas normas mínimas de control para gestionar los riesgos inherentes a las terceras partes durante las situaciones de emergencia. Asimismo, se distribuyó a las oficinas en los países una nota de orientación sobre el uso de registros de riesgos relacionados con la COVID-19. También se publicó una circular del Director Ejecutivo sobre los controles aplicables en el contexto de la COVID-19, señalando los riesgos principales y posibles métodos para controlarlos.

75. Sería útil que la Sede realizara un examen inicial de la supervisión a distancia que le permitiera formular recomendaciones con miras a mejorar el sistema y desarrollar el uso de la videoconferencia y otras técnicas de supervisión a distancia en el futuro. No se trata de renunciar a las misiones sobre el terreno, que ya se han reanudado en gran medida. Sin embargo, la experiencia adquirida podría servir de incentivo para reforzar el teletrabajo con el fin de aumentar la preparación o el seguimiento de los controles y poder abarcar un mayor número de oficinas en los países, dado que algunas de ellas, sobre todo entre las de menor tamaño, manifiestan tener la sensación de que no se les dedican suficientes auditorías o supervisión.

Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda realizar un examen de las misiones de supervisión llevadas a cabo por los despachos regionales durante la pandemia para determinar oportunidades de mejorar el sistema, entre ellas, la posibilidad de usar en mayor medida los métodos de supervisión a distancia como complemento de las misiones sobre el terreno.

4. Supervisión relativa a las oficinas en los países

76. Las oficinas en los países son a la vez agentes y sujetos de la supervisión. En tanto que agentes, supervisan a las suboficinas, las oficinas de zona y los asociados cooperantes, sobre todo por medio de oficiales de seguimiento y evaluación. Aparte de comportar responsabilidades, estas actividades conllevan una gran carga de trabajo⁴¹.

77. Como sujetos de la labor de supervisión, las oficinas en los países auditadas este año, en particular las de pequeño tamaño, lamentan que las obligaciones de presentación de información relacionadas con la supervisión (declaraciones de ofrecimiento de garantías, cartas de representación, registros de riesgos, cuadros financieros, etc.) sean siempre las

⁴¹ Véanse las cartas de recomendaciones relativas a las oficinas del PMA en Argelia, la República Democrática del Congo y la República Dominicana.

mismas, con independencia del tamaño de la oficina. También querrían que se hiciera una distinción entre las situaciones de emergencia y otras circunstancias a fin de que las obligaciones pudieran aligerarse en el primer caso⁴².

78. Los directores en los países con los que se celebraron reuniones durante las misiones de auditoría indicaron, asimismo, que no estaban participando en el debate sobre la supervisión mantenido en la Sede. Esto tal vez sea desacertado y contribuya a crear cierta confusión conceptual entre la labor de seguimiento que las oficinas en los países deberían realizar en relación con la segunda línea de defensa y la que tienen que llevar a cabo cotidianamente en el marco de la primera línea.

79. Cada una de las oficinas en los países dispone de un agente de coordinación en materia de riesgos que trabaja en estas cuestiones, ya sea a tiempo completo o a tiempo parcial. Los asesores en materia de riesgos y cumplimiento desempeñan principalmente una función de asesoramiento con respecto a la aplicación de la política de gestión de riesgos. Dentro de la red del PMA, 48 oficinas en los países disponen de empleados en materia de “riesgos y cumplimiento” a tiempo completo, y 35 oficinas, a tiempo parcial.

80. Entre las oficinas en los países auditadas este año, las de mayor tamaño y expuestas a riesgos elevados (por ejemplo, las del Pakistán, la República Centroafricana o la República Democrática del Congo) disponían de un asesor en materia de riesgos y cumplimiento de categoría superior a tiempo completo (de categoría P-4 en el Pakistán y la República Democrática del Congo), a diferencia de las oficinas más pequeñas, como las de Argelia, Armenia, Namibia y la República Dominicana, que contaban con un agente de coordinación a tiempo parcial y de menor categoría.

81. Los agentes de coordinación a tiempo parcial no disponen de tiempo suficiente para dedicar a estas funciones y han recibido poca capacitación. Por ejemplo, hasta hace poco, el agente de coordinación en materia de riesgos y cumplimiento en la República Dominicana también tenía a su cargo las adquisiciones, el presupuesto y los sistemas informáticos, lo que le dejaba poco tiempo para prestar apoyo a la supervisión ejercida por el Director de la oficina en el país. Las obligaciones de presentación de información pueden dar lugar a una distribución desigual de la carga de trabajo entre el personal, sobre todo a expensas de los agentes de coordinación en materia de riesgos. Estos agentes, cuando no se dedican exclusivamente a esta tarea, a menudo pertenecen a la dependencia de finanzas. A veces su ámbito de actividad abarca demasiadas funciones, lo que plantea el riesgo de que cada tarea se realice solo superficialmente⁴³.

82. Por lo general, los asesores en materia de riesgos y cumplimiento son además los agentes de coordinación para la política de lucha contra el fraude y la corrupción. La coexistencia de ambas funciones tiene sentido, pero a veces suscita dudas sobre la delimitación precisa y la comprensión de las funciones correspondientes. En países especialmente expuestos al fraude, como el Pakistán o la República Democrática del Congo, estos agentes de coordinación tenían poco tiempo para dedicarse a los asuntos de supervisión, que a menudo parecen menos urgentes o menos prioritarios.

83. Estas observaciones plantean la cuestión de la viabilidad de las obligaciones relacionadas con la labor de supervisión. De hecho, durante las auditorías sobre el terreno realizadas este año, el conocimiento de los requisitos de presentación de informes parecía bastante limitado, sobre todo en las oficinas de pequeño tamaño.

⁴² Véanse las cartas de recomendaciones relativas a las oficinas del PMA en Argelia, Armenia, Namibia y la República Dominicana.

⁴³ Véase, en particular, la carta de recomendaciones relativa a la Oficina del PMA en Argelia.

84. Las oficinas en los países, sobre todo las de menor tamaño, en general valoran positivamente las misiones de supervisión porque les parecen útiles, y a veces solicitan su realización. Sin embargo, no todas las oficinas visitadas por el equipo de auditoría externa establecieron mecanismos de seguimiento de las recomendaciones de supervisión y, en un caso, la demora en la aplicación de una recomendación causó un perjuicio considerable al PMA⁴⁴.

85. Uno de los módulos del programa informático R2 de gestión de los riesgos y las recomendaciones permite hacer un seguimiento de estas últimas, por lo que tal vez conviniera establecer en la misma herramienta un mecanismo complementario para hacer el seguimiento de cómo aplican las oficinas en los países las recomendaciones de los despachos regionales. Esto estaría en consonancia con lo que propugna la DCI en su informe de 2020, según el cual “lo ideal sería que la gestión de los riesgos institucionales incluyera un sistema integral con instrumentos pertinentes que [...] formen parte de una plataforma más amplia vinculada a otros sistemas, de modo que los procesos puedan racionalizarse e integrarse”⁴⁵.

Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda establecer en todas las oficinas en los países un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones formuladas por el correspondiente despacho regional, tal como ya se hace con las recomendaciones derivadas de las auditorías internas y externas, por ejemplo, mediante la herramienta R2 para la gestión de los riesgos y las recomendaciones.

Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda confeccionar una lista pormenorizada de las tareas que deben realizar los agentes de coordinación de la red de asesores en materia de riesgos y cumplimiento, indicando el tiempo de trabajo que han de dedicar a cada actividad.

Posible medida que se somete a la consideración de la Secretaría: Asesores en materia de riesgos y cumplimiento:

1. En el caso de las oficinas que dispongan de un asesor en materia de riesgos y cumplimiento a tiempo completo, solicitarle que: a) organice con regularidad sesiones de sensibilización sobre cuestiones de riesgo y supervisión para el personal de la oficina; b) organice la traducción de los documentos principales al idioma más utilizado localmente.
2. En el caso de las oficinas que no dispongan de un asesor a tiempo completo: a) examinar a partir de qué tamaño y qué nivel de riesgo es necesario contratar a un asesor a tiempo completo; b) crear un archivo de fácil acceso en el que se recojan los principales documentos, de ser posible con su traducción al idioma más utilizado localmente.

5. Supervisión de los riesgos

86. Desde 2005 y la adopción de la primera política de gestión de riesgos, se han logrado notables avances. La política inicial se ha mejorado en lo que respecta a las definiciones (catalogación más precisa de los riesgos, definición clara de los diferentes niveles de probabilidad y gravedad) y las herramientas (creación de un corpus de indicadores de riesgos, directrices sobre el registro central de riesgos y sobre los indicadores de riesgos), una dinámica que se ha visto impulsada por nuevos actores (Jefe de Gestión de Riesgos, ERM).

⁴⁴ Véase la carta de recomendaciones relativa a la Oficina del PMA en Armenia (incendio en la sala de los servidores informáticos de la oficina).

⁴⁵ Véase el documento titulado “[Gestión de los riesgos institucionales: enfoques y usos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas](#)” (JIU/REP/2020/5).

87. La cultura relativa a los riesgos comienza a desarrollarse sobre el terreno: en 2021 se presentaron 84 de los 89 registros de riesgos que estaba previsto recibir de las oficinas en los países y los despachos regionales. La calidad global de dichos registros, medida a través del control de calidad de los despachos regionales, aumentó en 10 puntos de 2019 a 2020, alcanzando una puntuación de 86 sobre 100. En los informes anuales sobre los países correspondientes a 2020 todas las oficinas en los países incluyeron algún párrafo sobre su gestión de riesgos. Cada oficina sobre el terreno cuenta ahora con uno o más agentes de coordinación en materia de riesgos que forman una red de 110 personas, 48 de las cuales desempeñan estas funciones a tiempo completo.

88. La dirección tiene una opinión positiva sobre el registro central de riesgos, el cual resultará aún más útil gracias al nuevo formato adoptado en noviembre de 2021. El estrecho seguimiento de los indicadores de riesgo recogidos en las declaraciones sobre el apetito de riesgo constituye un mecanismo de alerta útil.

5.1. Cuantificación de los riesgos

89. El PMA ha desarrollado dos sistemas paralelos para la cuantificación global de los riesgos por países.

90. El índice relativo al perfil de riesgo del país es el producto de la agrupación de datos en la materia procedentes de bases de datos internas y externas. Creado por la ERM, se basa en una lógica descendente. Sus consecuencias para la política de gestión de riesgos no están claras: en las oficinas situadas en los países de riesgo más elevado (Etiopía, Mozambique y el Yemen), se anima a los directores a contratar agentes de coordinación en materia de riesgos y cumplimiento a tiempo completo, pero sin que ello sea una obligación ni se asigne necesariamente un presupuesto adicional.

91. El índice de riesgo autoevaluado es la clasificación resultante de una ponderación de los riesgos realizada por los propios países a partir de su registro de riesgos; creado también por la ERM, se obtiene sumando el nivel de gravedad de cada uno de los riesgos recogidos en el registro de riesgos del país. Obedece, por tanto, a una lógica ascendente.

92. Los despachos regionales realizan un control de calidad de esos registros de riesgos. Se aplican para ello 11 criterios, en los que se asignan puntuaciones del 1 al 5 que luego se combinan. Algunas de las preguntas formuladas son genéricas y tratan principalmente sobre cuestiones de forma (respeto de los plazos, uso de la plantilla, carácter exhaustivo de la información introducida, etc.). La ERM efectúa después otras comprobaciones; estas siguen siendo bastante generales, ya que se refieren al carácter exhaustivo y la integridad y pertinencia de los datos introducidos, y su objetivo principal es cerciorarse de que no haya errores de clasificación.

93. Ambos métodos de cuantificación no siempre arrojan resultados coincidentes. Por ejemplo, en 2021 Malawi fue el tercer país de mayor riesgo según su propia evaluación, mientras que en la clasificación de la ERM, según el índice relativo al perfil de riesgo del país, ocupó el puesto 55. Según la ERM, estas discrepancias obedecen a que las oficinas en los países recogen en sus respectivos registros demasiados riesgos o incluso la totalidad de los riesgos a los que se enfrentan, cuando, en teoría, en el registro solo deberían indicarse los riesgos de mayor importancia, que requieran la atención de la dirección.

94. No obstante, una comparación de los métodos descendente y ascendente permite observar las discrepancias y, por lo tanto, detectar posibles errores de valoración; si es necesario, se deberán adoptar medidas correctivas. Los registros de riesgos de las oficinas en los países siguen siendo útiles, ya que contienen información detallada y subjetiva que sería difícil de obtener a partir de los datos externos y objetivos correspondientes al índice relativo al perfil de riesgo del país. Por ello el Auditor Externo recomienda elegir uno de ellos como indicador de referencia en aras de una mayor claridad, pero sin eliminar el otro.

Recomendación 12. El Auditor Externo recomienda elegir entre el índice relativo al perfil de riesgo del país y el índice de riesgo autoevaluado como indicador para valorar el nivel de riesgo que presenta un país.

5.2. Presentación de información y actualización de los registros de riesgos

95. Está previsto que las oficinas en los países actualicen sus registros de riesgos a mediados de año. En la práctica, la actualización rara vez se realiza. A fecha de 28 de enero, según datos de la ERM, habían presentado su actualización de mitad de año correspondiente a 2021 53 de las 83 oficinas en los países, uno de los seis despachos regionales y cuatro de las 40 direcciones de la Sede.

96. Además, desde el último trimestre de 2021, los países que así lo deseen pueden presentar informes trimestrales de los riesgos en un formato similar al del registro central de riesgos⁴⁶ y, por lo tanto, más extensos que los registros de riesgos nacionales. En 2021, ocho oficinas en los países presentaron informes trimestrales⁴⁷ y 16 expresaron a la ERM su interés por hacerlo. Para ellas, los procesos de actualización y de presentación de informes trimestrales se superponen sin que ello aporte mucho valor añadido.

97. Los indicadores clave de los riesgos se enuncian y clasifican por categoría de actividad. Permiten a las oficinas en los países hacer el seguimiento de sus riesgos; por ejemplo, una oficina entra en una “zona de riesgo” desde el punto de vista de los recursos humanos si en ella está vacante la mitad de los puestos directivos. Esto permite a las oficinas en los países, al igual que a la Sede a través del registro central de riesgos, determinar las esferas de alto riesgo actividad por actividad. Actualmente, según la ERM, 15 oficinas están elaborando indicadores, y otras dos están aprendiendo a recopilar los datos correspondientes. De esas 17 oficinas, tres son despachos regionales (los de Ciudad de Panamá, Johannesburgo y Nairobi). Por lo tanto, la adopción de indicadores de riesgos todavía no está generalizada, y los países con riesgos muy bajos (Bhután, la India y Túnez) deben seguir el mismo procedimiento que otros países. No obstante, hay que relativizar esta observación teniendo en cuenta el carácter reciente de las iniciativas en este ámbito: el corpus de indicadores se definió en 2020 y los procedimientos operativos estándar, en 2021.

98. Un examen independiente, encargado por la Oficina del Inspector General en 2021 a consultores externos⁴⁸, pone de manifiesto la percepción negativa general que tienen los directores de las oficinas sobre el terreno acerca de la política de gestión global de riesgos, por la excesiva carga de trabajo que implica⁴⁹; por lo tanto, al PMA le convendría emplear mejor los indicadores que tiene a su disposición para adaptar su política de gestión de riesgos en función del nivel de riesgo del país. Por ejemplo, los países de mayor riesgo podrían hacer el seguimiento de sus indicadores en el marco de su registro de riesgos e informar a los despachos regionales, mientras que los países de menor riesgo podrían crear versiones simplificadas del registro de riesgos, sin necesidad de actualizarlas a mediados de año. Esta lógica también podría aplicarse a las direcciones de la Sede.

Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda adaptar localmente el seguimiento de los riesgos en función del nivel de riesgo que determine el indicador elegido.

⁴⁶ En particular, indicadores de riesgo y comparación con los umbrales de riesgo.

⁴⁷ El Afganistán, el Chad, Kenya, la República Árabe Siria, el Sudán, Sudán del Sur, Uganda y Zimbabwe.

⁴⁸ *Baldwin Global Independent Review – Draft report 2021*.

⁴⁹ Porcentajes del 47 % de opiniones negativas y solo del 11 % de opiniones positivas.

5.3. Control de calidad

99. El control de calidad que llevan a cabo los despachos regionales es meramente formal. El nuevo manual en la materia, preparado por la ERM para el ejercicio económico 2022, incluye nuevos criterios que apenas modifican la situación. No se prevé ningún seguimiento de la aplicación de medidas correctivas, pese a que ello podría contribuir a reducir la probabilidad o la gravedad del riesgo residual. Dicho seguimiento debería formar parte del cometido tradicional de supervisión de los despachos regionales.

Posible medida que se somete a la consideración de la Secretaría: Control de calidad de los registros de riesgos:

1. Reforzar las comprobaciones realizadas en los distintos niveles (en particular el de los despachos regionales y la Sede) mejorando los métodos basados en el contenido de los registros de riesgos (como complemento de los basados en cuestiones de procedimiento y forma), a fin de aumentar la fiabilidad de los datos que sigan teniendo su origen en las declaraciones formuladas por las entidades interesadas.
2. Confiar a los despachos regionales el seguimiento de la aplicación de medidas correctivas.

5.4. Cultura de gestión de riesgos en la Sede

100. A diferencia de lo que ocurre sobre el terreno, la Sede aún no ha asimilado plenamente la cultura relativa a los riesgos. Pese a que el manual sobre la planificación anual de las realizaciones lo prevé explícitamente⁵⁰, solo 18 de las 40 direcciones de la Sede habían presentado sus registros de riesgos a la ERM en 2021, y solo el 61 % de los mismos se introdujeron en el programa informático R2. Según la ERM, está previsto que en 2022 se incluyan en el programa R2 todos los registros de riesgos presentados por las diversas entidades de la Sede.

Posible medida que se somete a la consideración de la Secretaría: Elaboración de registros de riesgos: emplear la elaboración de un registro de riesgos como criterio de evaluación de los directores de la Sede por parte de sus superiores.

6. Supervisión y sistemas informáticos

6.1. Integración y unificación de los niveles de riesgo

101. En los informes sobre los riesgos elaborados por los países la información se presenta en archivos de Excel. La gran flexibilidad permitida a la hora de responder da lugar a que haya archivos muy diferentes. Sin embargo, se puede observar un esfuerzo de estandarización y apoyo, sobre todo mediante el establecimiento de un modelo de registro. El registro de los riesgos en el programa R2, que entró en funcionamiento en 2019, se hace manualmente. El registro manual se realiza a lo largo de un período de cuatro a seis semanas, en las que se dedica a la actividad un total de entre cinco y 10 horas⁵¹, en dos etapas: introducción de los datos y aprobación. Una vez verificados, los datos se incorporan al programa R2, que permite agrupar la información y simplifica la gestión de los procesos en los que intervienen varias partes. A partir de los datos registrados en el R2 se genera un tablero de seguimiento de los riesgos⁵².

⁵⁰ Véase la sección 1, dedicada a las realizaciones (*Performance Overview*), del manual destinado a las direcciones de la Sede.

⁵¹ Estimación realizada por la ERM.

⁵² El tablero está disponible en la página analytics.wfp.org y se basa en la tecnología Tableau, cuya interfaz permite efectuar análisis geográficos y temáticos.

102. Por lo tanto, la notificación de los riesgos solo está automatizada en parte. Como método para elaborar los registros se siguen utilizando hojas de cálculo de Excel, lo cual coincide con las constataciones recogidas en el informe de la DCI⁵³ de 2020 de que, para la gestión global de riesgos, la mayoría de las entidades emplea hojas de cálculo o programas informáticos básicos, mientras que para incorporar y registrar los riesgos algunas emplean sistemas desarrollados internamente y, en el caso de 15 entidades, los sistemas de gestión global de riesgos son autónomos y no están integrados con otros sistemas. En el PMA, aunque las hojas de cálculo de Excel siguen siendo el método más extendido para introducir la información, se ha hecho un esfuerzo de integración y unificación al poner en marcha el programa R2 y aplicar una visión global de los riesgos a escala institucional gracias a la elaboración de un tablero de gestión.

103. De momento el programa R2 no permite hacer un seguimiento de las medidas de mitigación y actualizarlas. Sin embargo —aunque a día de hoy no esté operativa—, el programa sí contiene una sección específica sobre medidas de mitigación, lo que hace pensar que se tendrá en cuenta su seguimiento. Pese a todo, algunos aspectos relacionados con la aplicación de la política de gestión de riesgos por medio del programa R2 aún no están bien definidos⁵⁴. Este asunto ya se había planteado en el informe de auditoría interna de 2017 sobre la aplicación de la política de gestión global de riesgos⁵⁵. En el mismo informe se apunta a la necesidad de que esta base de datos sea accesible en tiempo real a varios usuarios a la vez. En el PMA, la actualización aún no es automática y un intermediario debe introducir los datos, lo cual genera costos de fricción que comprometen el aspecto del “tiempo real”.

Recomendación 14. El Auditor Externo recomienda mejorar el sistema automatizado de remisión de los riesgos por medio de formularios de incorporación de datos que permitan transferir información al programa informático R2 y hacer un seguimiento de los cambios posteriores.

6.2. Notificación a través del sistema COMET

104. COMET⁵⁶ es una herramienta esencial para la supervisión en el PMA, ya que contiene información estratégica sobre la gestión de los programas y las operaciones, distribuciones incluidas. La gran mayoría de la información registrada en COMET se introduce manualmente. Tal como se señaló en varios informes anteriores, y en particular el informe del Auditor Externo sobre la gestión de la información relativa a los beneficiarios⁵⁷, la notificación de datos podría automatizarse en mayor medida, algo que a día de hoy solo se ha hecho parcialmente. Por ejemplo, algunas oficinas en los países (las de Etiopía, la República Democrática del Congo, el Yemen y Zimbabwe) han expresado el deseo de poder presentar las notas sobre la distribución de alimentos cargando un archivo directamente; puesto que las oficinas en los países a veces necesitan crear notas en las que figuran más de 500 lugares, el registro directo de los datos cargando archivos de Excel en COMET podría facilitar el proceso de introducción de datos.

⁵³ Véase el documento titulado “[Gestión de los riesgos institucionales: enfoques y usos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas](#)” (JIU/REP/2020/5).

⁵⁴ Así se refleja en el documento “*R2 Timeline-VW01*”, que, entre los objetivos para el año 2022, prevé la elaboración de una hoja de ruta para incorporar la política de gestión de riesgos al programa R2.

⁵⁵ Oficina del Inspector General, informe de auditoría interna [AR/17/13](#).

⁵⁶ Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz.

⁵⁷ Véase el [Informe del Auditor Externo sobre la gestión de la información relativa a los beneficiarios](#) (WFP/EB.A/2021/6-G/1).

105. La introducción manual de datos en COMET y la necesidad de combinar esos datos con los procedentes de otras fuentes (como el Sistema de apoyo a la gestión logística [LESS], el Sistema Mundial y Red de Información del PMA [WINGS] y la plataforma digital del PMA para la gestión de los datos sobre los beneficiarios y de las transferencias [SCOPE]) suscitan preguntas sobre la calidad de los datos, lo cual es especialmente importante en el caso de los informes de distribución⁵⁸. Para responderlas, se ha creado el tablero de control de COMET, una interfaz que permite, en particular, resolver conflictos con el sistema LESS. Como las plataformas son diferentes, conciliar los datos de ambos sistemas es fundamental para poder hacer un seguimiento integral del movimiento de mercancías. Las oficinas en los países son las encargadas de hacer la conciliación. Teniendo en cuenta la importante función que desempeñan esas oficinas y la ausencia de datos sobre el tiempo que dedican efectivamente a estos aspectos de control de la calidad, podría ser muy fructífero organizar una consulta a las oficinas para garantizar que estén familiarizadas con los procedimientos y los tengan en cuenta, y que se satisfagan adecuadamente las necesidades de recursos humanos conexas.

Recomendación 15. El Auditor Externo recomienda organizar una consulta con el personal de las oficinas en los países encargado de conciliar los datos en el Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET) a fin de asegurarse de que los procedimientos se comprendan bien y las necesidades de recursos humanos correspondientes se atiendan debidamente.

7. Ciclo de ofrecimiento de garantías por parte del Director Ejecutivo

106. Mediante su Declaración anual en materia de control interno, el Director Ejecutivo ofrece garantías sobre la eficacia del sistema de control interno del PMA⁵⁹. El ciclo anual de ofrecimiento de garantías por parte del Director Ejecutivo se basa, entre otras cosas, en las declaraciones proporcionadas por cada director. El nuevo proceso que llevarán a cabo los 130 directores de dependencias administrativas, que fue revisado en 2019, ha adquirido solidez. Ya no se trata de un procedimiento puramente formal consistente en atribuir la responsabilidad de cualquier deficiencia al firmante de la declaración, sino que al personal directivo que trabaja sobre el terreno se le solicita sinceramente su punto de vista, y el análisis de sus respuestas se presenta en un documento especialmente esclarecedor sobre los desafíos a los que se enfrenta el PMA.

107. La Junta Ejecutiva acogió con satisfacción lo que considera un avance en materia de transparencia, tal como demuestran las intervenciones de los representantes en el período de sesiones anual de junio de 2020⁶⁰. También el Comité de Auditoría tomó nota de los progresos realizados⁶¹. Por último, el Comité de Finanzas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)⁶² felicitó al PMA por su examen de los principales riesgos.

108. No obstante, el Auditor Externo alberga dudas con respecto al valor añadido que este nuevo proceso pueda tener para el PMA (no para la Junta Ejecutiva) debido a su costo. De hecho, tal como ha señalado la ERM, dicho proceso no sustituye a la auditoría, puesto que no

⁵⁸ Estas cuestiones ya se abordaron en el [Informe del Auditor Externo sobre la gestión de la información relativa a los beneficiarios](#) (WFP/EB.A/2021/6-G/1).

⁵⁹ Artículo 112.11 de la Reglamentación Financiera Detallada: "El Director Ejecutivo presentará a la Junta para información una declaración en materia de control interno en el PMA. La declaración se presentará en el período de sesiones anual de la Junta".

⁶⁰ [Resumen de la labor del período de sesiones anual de 2020 de la Junta Ejecutiva](#) (WFP/EB.A/2020/14) – Cuentas anuales comprobadas de 2019, párrs. 152 a 157.

⁶¹ [Informe Anual del Comité de Auditoría](#) (WFP/EB.A/2020/6-C/1).

⁶² [Informe del Comité de Finanzas de la FAO](#) (WFP/EB.A/2021/5(B,C)/3 WFP/EB.A/2021/6(A,B,C,D,E,F,G,H,J)/3).

siempre se establece la veracidad de las declaraciones. Tampoco se pretende que sirva como sistema de alerta sobre las principales deficiencias, ya que existen otros canales de retroalimentación. Al mismo tiempo, el costo de recopilar y procesar datos es elevado y el personal directivo se queja del tiempo que debe dedicar a esta tarea.

7.1. Valor probatorio de las declaraciones

109. El proceso de ofrecimiento de garantías no es una auditoría. No obstante, se espera que, al rellenar sus propios cuestionarios, los despachos regionales certifiquen la veracidad de las declaraciones efectuadas por los directores en los países⁶³. En 2021 todos los despachos regionales comunicaron que habían rellenado el cuestionario, pero la ERM descubrió que algunos no estaban realizando todas las comprobaciones previstas⁶⁴. Según lo comunicado por la ERM, se adoptaron medidas correctivas en el ciclo siguiente.

110. Sin embargo, tanto las comprobaciones efectuadas por el Auditor Externo basándose en una comparación con sus propias observaciones sobre el terreno como las auditorías internas realizadas por la Oficina del Inspector General pusieron de manifiesto muchas incoherencias en puntos concretos. Así ocurrió, por ejemplo, en el contexto del Iraq o el Pakistán.

7.2. Función de alerta desempeñada por el ciclo de ofrecimiento de garantías

111. La mayor parte de los problemas detectados durante el ciclo de ofrecimiento de garantías se ha señalado a la atención del PMA por otras vías; hasta la fecha, la evaluación de riesgos no ha puesto de manifiesto ninguna nueva deficiencia que haya llevado a la adopción de medidas correctivas (véase el ejemplo *infra*).

Ejemplo: política de lucha contra el hostigamiento

Tanto en 2020 como en 2021, el examen de la gestión de las cuestiones importantes señaladas en materia de riesgos y control se centró en la cultura organizacional y las normas de conducta en el lugar de trabajo, que se presentaron como necesitadas de una especial atención. El hostigamiento también está considerado como riesgo prioritario en el registro central de riesgos de marzo de 2020.

Sin embargo, el tema se señaló a la atención de la dirección por un canal diferente al de la declaración de ofrecimiento de garantías: la Encuesta mundial del personal de 2018 había puesto de relieve la proporción de empleados que afirmaban haber sido víctimas de hostigamiento en los 12 meses anteriores (el 18 %) y la proporción de los que afirmaban haberlo presenciado (el 48 %). En respuesta a ello, el PMA creó un grupo de trabajo que publicó sus conclusiones en 2019. En enero de 2020 se creó un puesto específico para dirigir la puesta en práctica del plan de acción integral aprobado por la dirección.

Fuente: Auditor Externo

112. Por lo tanto, esta actividad de examen de riesgos —aunque en ella participa el personal directivo de todos los niveles y con ella se facilita la interacción entre dicho personal y la ERM— se traduce principalmente en la elaboración de un documento de información que sirve para poner de relieve la labor de la Secretaría del PMA ante la Junta Ejecutiva en lugar de para alertar sobre las deficiencias detectadas.

⁶³ Punto 5.6.3 del cuestionario de 2020: “5.6.3 Certificación del Despacho Regional: Yo, el/la abajo firmante, Director(a) Regional, confirmo que la información proporcionada en las respuestas de los directores en los países en el marco del proceso de ofrecimiento de garantías es exacta y acorde con mi conocimiento de las operaciones y que, de no ser así, destaco las discrepancias en las observaciones que formulo al respecto.”.

⁶⁴ Con arreglo a las enseñanzas extraídas del ciclo de 2021 (“2020 ED Assurance Exercise – Client experience improvements lessons learned 27 January 2022”).

7.3. Carácter oneroso del proceso

113. La ERM percibe claramente el riesgo de que el proceso suponga una carga excesiva, y todos los años solicita retroalimentación a las oficinas sobre el terreno y a las diferentes direcciones con el fin de simplificarlo⁶⁵. Pese a todo, muchos encuestados —y en particular los despachos regionales— destacan el carácter a veces excesivamente oneroso de lo que se les pide⁶⁶.

114. En 2020-2021, la realización de dos nuevas encuestas en materia de control interno y riesgos acentuó esta impresión de carga excesiva.

115. En conclusión, las limitaciones del sistema de ofrecimiento de garantías se derivan del carácter híbrido del proceso tal como lo lleva a cabo el PMA. El deseo de superar el carácter meramente formal del modelo anterior ha obligado a aumentar la precisión exigida a los encuestados. Al mismo tiempo, aunque los datos se analizan, agrupan y comparan, nunca se ha pretendido que el proceso sirva para informar objetivamente sobre las disfunciones existentes en el PMA y las medidas adoptadas al respecto por la dirección. No debería convertirse en un proceso anual de auditoría interna, dotado de controles sistemáticos que serían desproporcionados con respecto a la finalidad prevista.

116. Dadas las limitaciones de las garantías obtenidas, el carácter oneroso del sistema y su falta de impacto en la transformación del PMA, el Auditor Externo cuestiona la utilidad del ciclo anual de ofrecimiento de garantías, reforzado desde 2019, y su balance de costos y beneficios derivados. Indudablemente, el PMA debe cumplir con la obligación de presentar una declaración anual de ofrecimiento de garantías, tal como se establece en su Reglamento Financiero. Sin embargo, a la hora de realizarla, tiene libertad para elegir entre un tipo más formal o uno más cualitativo. Cabe preguntarse si los beneficios que el nuevo procedimiento más cualitativo aplicado desde 2019 reporta para el PMA—y no para quienes supervisan—son proporcionales a la inversión necesaria (en tiempo y personal).

117. El ciclo anual de ofrecimiento de garantías del Director Ejecutivo, en el que se basa la declaración que este realiza sobre la supervisión interna, aumenta la transparencia del PMA ante su Junta Ejecutiva. El Auditor Externo considera que, si el proceso permitiera alertar sobre nuevas cuestiones de las que no se tuviera conocimiento por otros medios, ofrecería un valor añadido que justificaría el tiempo invertido. No parece que haya sido así en ningún caso.

IV AGRADECIMIENTOS

118. El equipo de auditoría desea expresar su profundo agradecimiento a todo el personal del PMA con el que se reunió durante su misión, por su excelente espíritu de colaboración y su plena disponibilidad. En particular, da las gracias a la ERM, así como a los despachos regionales y a las oficinas en los países cuyos directores aceptaron compartir sus percepciones y experiencias.

Fin de las observaciones de auditoría.

⁶⁵ Por consiguiente, la Dirección ha añadido la respuesta “no aplicable” a determinadas preguntas a fin de que las direcciones y oficinas de menor tamaño puedan dedicar menos tiempo al proceso.

⁶⁶ *ED Assurance Exercise 2020 Quantitative analysis*, febrero de 2020.

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

1. Supervisión de las realizaciones: velar por que la supervisión realizada en la segunda línea de defensa contribuya activamente a mejorar las realizaciones del PMA, entre otras cosas mediante el establecimiento de indicadores específicos. Por ejemplo, cada lista de comprobación podría incluir una sección dedicada a las realizaciones del servicio del que se efectúa la supervisión o la autoevaluación.
2. Planificación de la supervisión:
 1. Disponer lo necesario para que cada año las principales direcciones de la Sede y las oficinas en los países manifiesten por escrito sus deseos prioritarios con respecto a la supervisión por parte de los despachos regionales.
 2. Sistematizar la elaboración de un plan anual global de las misiones de supervisión previstas en cada región por el respectivo despacho regional.
3. Utilización de los resultados de la supervisión: centralizar, en una base de datos a la que también tengan acceso los miembros de la Junta, los informes de supervisión elaborados por los despachos regionales.
4. Definición de las prioridades de los directores regionales: añadir a la carta de encargo dirigida a los directores regionales recién nombrados las prioridades y los indicadores específicos de la región y el despacho regional en cuestión.
5. Asesores en materia de riesgos y cumplimiento:
 1. En el caso de las oficinas que dispongan de un asesor en materia de riesgos y cumplimiento a tiempo completo, solicitarle que: a) organice con regularidad sesiones de sensibilización sobre cuestiones de riesgo y supervisión para el personal de la oficina; b) organice la traducción de los documentos principales al idioma más utilizado localmente.
 2. En el caso de las oficinas que no dispongan de un asesor a tiempo completo: a) examinar a partir de qué tamaño y qué nivel de riesgo es necesario contratar a un asesor a tiempo completo; b) crear un archivo de fácil acceso en el que se recojan los principales documentos, de ser posible con su traducción al idioma más utilizado localmente.
6. Control de calidad de los registros de riesgos:
 1. Reforzar las comprobaciones realizadas en los distintos niveles (en particular el de los despachos regionales y la Sede) mejorando los métodos basados en el contenido de los registros de riesgos (como complemento de los basados en cuestiones de procedimiento y forma), a fin de aumentar la fiabilidad de los datos que sigan teniendo su origen en las declaraciones formuladas por las entidades interesadas.
 2. Confiar a los despachos regionales el seguimiento de la aplicación de medidas correctivas.
7. Elaboración de registros de riesgos: emplear la elaboración de un registro de riesgos como criterio de evaluación de los directores de la Sede por parte de sus superiores.

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

Anexo 2: Síntesis de las respuestas al cuestionario enviado por el Auditor Externo a los seis despachos regionales

1. Pese a la descripción común del puesto, cada uno de los directores regionales tiene una visión ligeramente diferente de su función, dado que en la carta de encargo no se establecen unas prioridades estratégicas de supervisión para ellos.
2. Los diferentes despachos no calculan qué proporción de su tiempo dedican a las misiones de supervisión, y las estimaciones son muy diversas.
3. Existen grandes disparidades en lo relativo a las misiones de supervisión y apoyo a las oficinas en los países, por una parte, entre los distintos despachos regionales y, por otra, de un año a otro dentro de un mismo despacho regional.
4. Debería haber una guía más práctica en las que se recojan las normas de supervisión. Se agradece la redacción del manual de seguimiento y supervisión destinado a los despachos regionales.
5. Habría que ampliar la descripción del puesto y la función de los asesores en materia de riesgos y cumplimiento.
6. En ocasiones los miembros del personal asumen a la vez misiones de supervisión y de apoyo; esto significa que, si una persona tiene que supervisar lo que ella misma ha recomendado, tendrá menos independencia intelectual en la supervisión.
7. Los despachos regionales coinciden en que, tras un periodo de ajuste, la actividad de supervisión pudo continuar durante la pandemia en unos niveles equivalentes a los de antes de la pandemia desde el punto de vista cuantitativo.
8. En cambio, en general se observa una pérdida de calidad durante la pandemia debido a la falta de visibilidad y de controles *in situ*.
9. Convendría introducir varias mejoras, entre ellas la elaboración de más documentos operacionales y procedimientos de gestión de riesgos más orientados hacia el terreno.
10. Existe una cierta preocupación de que la ERM esté ampliando sus funciones para incluir una supervisión más directa: el hecho de que se le envíen directamente cartas de representación y declaraciones de ofrecimiento de garantías, sin pasar por los despachos regionales, podría ser una señal de ello.
11. Un despacho regional opinó que no corresponde a la ERM determinar los riesgos, pues esta función compete a la Oficina de Inspecciones e Investigaciones, la Oficina de Auditoría Interna y el Auditor Externo, y que la tarea de la ERM es sintetizar la información procedente del terreno sin entrar en el fondo de cada caso.
12. Los despachos regionales consideran que están proporcionando información útil, no solo sobre los problemas sistémicos encontrados, sino también sobre buenas prácticas.
13. No existe un sistema estandarizado de presentación de información. Las buenas prácticas o los problemas recurrentes observados por los despachos regionales se comunican a la Sede por diversos cauces.
14. Algunos despachos regionales señalan una cierta contradicción en que el examen de las cartas de representación se confíe a la Dirección de Finanzas cuando su contenido se refiere en parte a la gestión de riesgos, que es competencia de la ERM.

15. El contenido de las declaraciones de ofrecimiento de garantías, su redacción y la necesidad casi permanente de adaptarlas son objeto de críticas, aunque en general de poca importancia.
16. Algunas oficinas en los países siguen pasando por el despacho regional antes de enviar los citados documentos a la Sede; parece que los despachos regionales en cuestión desean seguir realizando el examen previo.
17. Hay formas de mejorar las declaraciones de ofrecimiento de garantías:
 - orientar en mayor medida los procesos hacia las oficinas en los países de modo que sirvan efectivamente para detectar los riesgos existentes sobre el terreno;
 - aumentar el número de cursos obligatorios de capacitación sobre cumplimiento de las normas;
 - asegurarse anualmente de que las guías estén actualizadas;
 - simplificar los enunciados (que pueden dar lugar a interpretaciones erróneas para el personal cuya lengua materna no es el inglés).

Anexo 3: Evolución de los costos de supervisión del PMA y comparación con otras instituciones internacionales

Costos de personal y costos operacionales (en dólares EE.UU.)

	2019	2020	2021 (previsión**)	Evolución 2019-2020	Evolución 2020-2021	Evolución 2019-2021
Oficina de Auditoría Interna	6 121 109	6 288 271	7 030 155	+3 %	+12 %	+15 %
Oficina de Inspecciones e Investigaciones	4 535 763	5 375 845	5 614 254	+19 %	+4 %	+24 %
Oficina del Inspector General	603 070	761 255	829 300	+26 %	+9 %	+38 %
Total	11 259 942	12 425 371	13 473 709	+10 %	+8 %	+20 %
Oficina de Evaluación***	8 961 440	11 139 780	12 479 860	+24 %	+12 %	+39 %
Comité de Finanzas de la FAO	188 249	133 391	77 942	-29 %	-42 %	-59 %
Comité Consultivo de Supervisión Independiente y Secretaría	134 517	68 341	69 229	-49 %	+1 %	-49 %
Períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva y Secretaría	1 811 698	1 384 120	812 358	-24 %	-41 %	-55 %
Auditoría externa	380 000	380 000	380 000	+0 %	+0 %	+0 %
Dirección de Gestión Global de Riesgos	4 270 820	6 085 224	6 000 000	+42 %	-1 %	+40 %
Contribución a la DCI	1 009 269	1 200 119	1 200 119	+19 %	+0 %	+19 %
Costos de supervisión de los despachos regionales*	9 534 490	8 427 557	10 992 778	-12 %	+30 %	+15 %
Total	37 550 425	41 243 903	45 485 995	+10 %	+10 %	+21 %

Fuente: Auditor Externo, con arreglo a la información facilitada por el PMA

* Es probable que los gastos de los despachos regionales en supervisión estén subestimados debido a la falta de precisión en el desglose de sus costos. En la sección 4.3 se encontrará más información.

** Datos previstos para 2021 si los gastos de personal no varían (excluidos los costos de los despachos regionales).

*** Los datos incluyen el presupuesto de la Oficina de Evaluación, pero no el presupuesto de toda la función de evaluación.

Costos de supervisión en el PMA y en 28 entidades internacionales consultadas (2019, en dólares)

	Auditoría interna	Otros mecanismos de auditoría	Comités de expertos independientes	Comité Consultivo de Supervisión Independiente	Auditoría externa	Contribución a la DCI	Dirección de Gestión Global de Riesgos	Total
Costos en el PMA	6 121 109	14 100 273	188 249	134 517	380 000	1 009 269	4 270 820	26 204 237
<i>(relación con los costos totales)</i>	0,8 ‰	1,85 ‰	0,02 ‰	0,02 ‰	0,05 ‰	0,13 ‰	0,56 ‰	0,34 ‰
Costos mínimos	12 500	18 143	4 335	4 773	57 447	20 000	5 500	
Costos máximos	59 497 000	21 000 000	4 610 200	639 248	15 012 800	7 390 600	4 270 820	
Media de los consultados	4 403 098	4 697 310	686 281	144 215	854 000	720 118	598 842	9 335 054
<i>(relación con los costos totales)</i>	2,3 ‰	3,25 ‰	0,59 ‰	0,29 ‰	9,4 ‰	0,19 ‰	0,49 ‰	0,63 ‰
Mediana de los consultados	1 403 625	882 000	149 247	90 828	187 410	159 387	161 205	
<i>(relación con los costos totales)</i>	1,77 ‰	2,66 ‰	0,25 ‰	0,04 ‰	0,27 ‰	0,16 ‰	0,17 ‰	

Fuente: encuesta realizada por el Auditor Externo a 29 entidades internacionales¹

Nota bene: El monto total presentado para el PMA para el año 2019 en este cuadro (26.204.237 dólares) difiere del monto total correspondiente presentado en la primera parte dedicada al estudio del costo de supervisión en el PMA, que también incluye el costo de los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva y su Secretaría (1.811.698 dólares) y el costo de la supervisión de los despachos regionales (9.534.490 dólares), que no se incluyeron en la encuesta a las otras 28 entidades.

¹ Informe financiero y estados financieros comprobados, Naciones Unidas, volúmenes I y II, Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), ACNUR, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), PMA; Organización Internacional del Trabajo (OIT), FAO, Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Unión Postal Universal (UPU), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); Corte Penal Internacional; Consejo de Europa, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
DCI	Dependencia Común de Inspección
ERM	Dirección de Gestión Global de Riesgos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
LESS	Sistema de apoyo a la gestión logística
PEP	plan estratégico para el país
SCOPE	plataforma digital del PMA para la gestión de los datos sobre los beneficiarios y de las transferencias
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA