

Mayo de 2013



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

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

COMITÉ DE FINANZAS

149º período de sesiones

Roma, 27 y 28 de mayo de 2013

**Informe del Auditor Externo sobre la colaboración
con los asociados cooperantes**

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

Sra. Alka Rehani Bhardwaj

Directora de la Oficina de Auditoría Externa

Programa Mundial de Alimentos

Tel: +3906 6513 3071

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

RESUMEN

- En el presente informe se presentan los resultados de la auditoría del Contralor y Auditor General de la India sobre la colaboración con los asociados cooperantes en el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Casi el 80% de los programas de asistencia alimentaria ejecutados por el PMA se llevan a cabo por conducto de organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociados gubernamentales. Por lo tanto, el éxito o el fracaso del PMA en el logro de sus Objetivos Estratégicos dependen fundamentalmente de cómo gestione tales relaciones. Nuestra auditoría, que tuvo por objeto evaluar el desempeño del PMA en la gestión de esos asociados, abarcó la Sede del PMA en Roma, 20 oficinas en los países y tres despachos regionales y se centró en el período comprendido entre 2010 y 2012. Hemos formulado 10 recomendaciones en el informe, que derivan de las siguientes cuestiones esenciales:
- **Función de la Sede del PMA** – Observamos que no existía un único centro de responsabilidad para la gestión en la Sede de la información relacionada con todos los asociados (gobiernos, ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y organismos de las Naciones Unidas), lo que no resulta adecuado para llevar a cabo una gestión eficaz de esos asociados. La información de la Sede en relación con los asociados cooperantes no era exhaustiva, dado que los informes existentes sobre las ONG no recogían los datos fundamentales sobre sus resultados y pagos. No se estaba preparando informes sobre los asociados gubernamentales. Si bien había un mecanismo de consulta para la celebración de deliberaciones con las ONG y para su seguimiento, este no estaba instaurado para los asociados gubernamentales. Antes de 2006, el PMA había firmado memorandos de entendimiento generales con 14 ONG, pero no se basó para ello en ningún criterio fundamentado ni examinó ninguno de los memorandos, según lo prescrito.
- **Función de las oficinas en los países y los despachos regionales** – Constatamos deficiencias en lo que respecta a la identificación y selección de los asociados cooperantes, como la falta de un banco de datos completo, que se actualizara periódicamente, y la falta de procedimientos operativos estándar documentados para la selección de los asociados en muchas oficinas en los países. Si bien se dispone de un marco amplio para supervisar la formulación de presupuestos por parte de los asociados cooperantes, este no se aplica de manera estricta. No hay directrices para la formulación de presupuestos en el caso de los asociados gubernamentales. El incumplimiento de los procedimientos institucionales para la gestión de los acuerdos sobre el terreno fue generalizado y se constataron deficiencias en materia de seguimiento y evaluación de los asociados cooperantes en las oficinas en los países, que había que subsanar.
- No comprobamos que los despachos regionales estuvieran desempeñando funciones de supervisión significativas de la gestión de los asociados cooperantes por parte de las oficinas en los países. No se efectuaron misiones concretas para evaluar la gestión que realizan estas oficinas de los asociados cooperantes.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas de la FAO a que examine el documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre la colaboración con los asociados cooperantes” y formule observaciones para que se sometan al examen de la Junta Ejecutiva del PMA.

Propuesta de asesoramiento

- **De conformidad con el Artículo XIV del Estatuto del PMA, el Comité de Finanzas de la FAO examinó el documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre la colaboración con los asociados cooperantes” y en el informe de su 149º período de sesiones formuló observaciones dirigidas a la Junta Ejecutiva del PMA.**

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 3-6 de junio de 2013

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/2013/6-F/1*

13 mayo 2013

ORIGINAL: INGLÉS

*Publicado nuevamente por razones técnicas

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LA COLABORACIÓN CON LOS ASOCIADOS COOPERANTES

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio web del PMA (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a la funcionaria del PMA encargada de la coordinación del documento, que se indica a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora de la Oficina
del Auditor Externo:

Sra. Alka R. Bhardwaj

Tel.: 066513-3071

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645/2558).

El Contralor y Auditor General de la India presta al Programa Mundial de Alimentos (PMA) servicios de auditoría externa.

El objetivo de su labor de auditoría consiste en ofrecer una garantía independiente al PMA y añadir valor a la gestión del Programa formulando recomendaciones constructivas.

Para más información, sírvase ponerse en contacto con:

Sra. Alka Rehani Bhardwaj

Directora de la Oficina del Auditor Externo

Programa Mundial de Alimentos

Via Cesare Giulio Viola, 68/70

00148 Roma,

Italia.

Tel.: 0039-06-65133071

Correo electrónico:

alka.bhardwaj@wfp.org

Informe de auditoría externa

Informe de auditoría de los resultados sobre la colaboración con los asociados cooperantes



CONTRALOR Y AUDITOR GENERAL DE LA INDIA

Resumen

En el presente informe se presentan los resultados de la auditoría del Contralor y Auditor General de la India sobre la colaboración con los asociados cooperantes en el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Casi el 80% de los programas de asistencia alimentaria ejecutados por el PMA se llevan a cabo por conducto de organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociados gubernamentales. Por lo tanto, el éxito o el fracaso del PMA en el logro de sus objetivos estratégicos dependen fundamentalmente de su gestión. Nuestra auditoría, que tuvo por objeto evaluar el desempeño del PMA en la gestión de esos asociados, abarcó la Sede del PMA en Roma, 20 oficinas en los países y tres despachos regionales y se centró en el período comprendido entre enero de 2010 y agosto de 2012.

Función de la Sede del PMA

Habida cuenta de que la responsabilidad básica de la Sede del PMA consiste en asegurar la coherencia de la evaluación, el diseño y la ejecución de las actividades del Programa, la actual estructura, en la que no hay un único centro de responsabilidad para la gestión en la Sede de la información relacionada con todos los asociados (gobiernos, ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y organismos de las Naciones Unidas), no es adecuada para llevar a cabo una gestión eficaz de esos asociados. En los informes disponibles, como el informe general sobre la asociación con las ONG, no se recopiló información agrupada por proyectos y oficinas en los países sobre el perfil, la trayectoria de la asociación, la ayuda alimentaria distribuida, los pagos efectuados y otras cuestiones relativas a las ONG. Tampoco se estaban elaborando informes acerca de los asociados gubernamentales. En consecuencia, el PMA no puede aprovechar de forma inmediata la información disponible para planificar las operaciones futuras y evaluar la eficacia de las operaciones en función de los costos. Había un mecanismo de consulta para la celebración de deliberaciones con las ONG y su seguimiento, pero no estaba disponible para los asociados gubernamentales.

Antes de 2006, el PMA había firmado memorandos de entendimiento generales con 14 ONG. En vista del paso estratégico de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria consagrado en el Plan Estratégico para 2008-2013, es posible que estos memorandos de entendimiento hayan dejado de ser pertinentes. El PMA no adoptó ningún criterio para la selección inicial de esas 14 ONG y no examinó ninguno de los 14 memorandos de entendimiento, según lo prescrito.

Función de las oficinas en los países y los despachos regionales

Teniendo en cuenta que el PMA interviene en condiciones de emergencia, la ejecución eficaz de un proyecto dependería fundamentalmente de la identificación correcta de los asociados cooperantes en el menor tiempo posible. Por consiguiente, la creación y la actualización periódica de una base de datos o registro son de suma importancia. Algunas oficinas en los países no poseen una base de datos de los posibles asociados cooperantes o, cuando existe esta base de datos, no es exhaustiva. En el curso de la auditoría no fue posible comprobar si las oficinas en los países actualizaban periódicamente esas bases de datos.

En el PMA no hay uniformidad por lo que se refiere a la documentación relativa a los procedimientos operativos estándar para la selección de los asociados cooperantes. En los casos en que se dispone de esos procesos, no hay mecanismo para garantizar que las oficinas en los países respeten sus disposiciones.

Si bien se dispone de un marco amplio para supervisar la formulación de presupuestos por asociados cooperantes, este no se aplica de manera estricta. No hay directrices para la formulación de presupuestos en el caso de los asociados gubernamentales.

Los programas en las oficinas en los países se ejecutan a través de acuerdos de asociación sobre el terreno con ONG. El incumplimiento de los procesos de gestión de estos acuerdos fue generalizado, lo que es señal de ineficiencia y planea el riesgo de no garantizar la transparencia y un costo óptimo.

Aunque la Sede ha concebido un marco de seguimiento y evaluación (SyE) de proyectos como conjunto de instrumentos de SyE, algunas oficinas en los países no habían elaborado procedimientos operativos estándar para el SyE de los asociados cooperantes. Además, estos procesos no se estaban analizando periódicamente, lo que produjo vacíos en el seguimiento de las actividades de los asociados cooperantes. En consecuencia, se perdió la oportunidad de adoptar a tiempo medidas de mitigación.

Actualmente, los despachos regionales no están desempeñando funciones de supervisión importantes por lo que se refiere a la gestión de los asociados cooperantes por las oficinas en los países. No se efectuaron misiones concretas para evaluar la gestión que realizan estas oficinas de los asociados cooperantes. Incluso en el Plan de Gestión para el bienio 2013-2015, en el que se propone una nueva estructura orgánica del PMA, no se mencionan la función y la responsabilidad exactas de los despachos regionales en cuanto a la gestión de los asociados cooperantes en las oficinas en los países.

Resumen de las recomendaciones

Recomendación 1

La Sede del PMA debe tener un solo centro de responsabilidad en materia de gestión de la información relacionada con todos sus asociados (gobiernos, ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y organismos de las Naciones Unidas), lo que permitiría garantizar que toda la información y los datos pertinentes estén disponibles y sean fácilmente accesibles, en la forma y en el momento que determinen la Junta Ejecutiva y el personal directivo superior.

Recomendación 2

Puesto que ya se dispone de un sistema en línea para recopilar la información procedente de las oficinas en los países sobre las asociaciones con las ONG, la Sede del PMA debe examinar sus requisitos de presentación de datos y el sistema de información de la dirección para asegurarse de que se reúnan datos exhaustivos sobre todos los asociados y que estos contribuyan a fundamentar la adopción de decisiones en todos los niveles directivos.

Recomendación 3

Se recomienda que el PMA siga vigilando estrechamente el cumplimiento del plan de acción a fin de mejorar su colaboración con las ONG asociadas. El PMA podría estudiar la viabilidad de establecer mecanismos de consulta semejantes para sus asociados gubernamentales, con miras a garantizar el cumplimiento y fortalecer las relaciones operacionales.

Recomendación 4

Somos conscientes de que el PMA está revisando su enfoque en relación con los memorandos de entendimiento generales, incluidos los criterios para concertar memorandos de entendimiento con las ONG. Se recomienda que el PMA acelere el proceso de examen de los memorandos vigentes y elabore criterios transparentes para establecer memorandos de entendimiento generales. Se podría asimismo llevar a cabo un examen periódico de las ONG internacionales con miras a establecer, cuando proceda, nuevos memorandos de este tipo.

Recomendación 5

Se recomienda que las oficinas en los países mantengan una base de datos o un registro de posibles asociados cooperantes, con objeto de facilitar la identificación de los asociados que reúnen los requisitos para llevar a cabo un proyecto determinado. Esta base de datos, en la que debería figurar el perfil institucional detallado de los asociados cooperantes —lo cual incluye su capacidad financiera, las competencias básicas, el perfil de los recursos humanos, la experiencia anterior, etc.—, debería actualizarse periódicamente. La Sede del PMA podría diseñar un formato normalizado para la base de datos o registro y emitir directrices para su actualización periódica.

Recomendación 6

Se recomienda que todas las oficinas en los países documenten los procedimientos operativos estándar relativos a la selección de los asociados cooperantes. Aunque en el documento sobre la colaboración entre el PMA y las ONG figura un marco general para la selección de los asociados cooperantes, el PMA podría considerar la posibilidad de emitir una directiva para asegurarse de que las oficinas en los países cumplan los criterios mínimos indicados en el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas y presentar otros criterios opcionales que podrían utilizarse para seleccionar a los asociados cooperantes. La directiva podría incluir asimismo requisitos de documentación mínima para el proceso de selección con el objetivo general de establecer un mecanismo de selección justo y transparente. El PMA podría plantearse la posibilidad de atribuir una función de supervisión más importante a los despachos regionales y la Sede por lo que se refiere a la selección de los asociados cooperantes por las oficinas en los países a fin de velar por que se disponga de todos los controles necesarios para reducir los distintos riesgos a unos niveles aceptables.

Recomendación 7

Se recomienda que el PMA garantice que las ONG y el Programa cumplan todas las disposiciones de las directrices para la preparación de los presupuestos de las ONG en apoyo de las operaciones del PMA. Las directrices podrían examinarse para tener en cuenta las obligaciones de los asociados gubernamentales.

Recomendación 8

Se recomienda que el PMA fortalezca los mecanismos relacionados con todo el proceso de firma de los acuerdos de asociación sobre el terreno para asegurarse de que todos los programas del PMA se ejecuten, como se indica en esos acuerdos, de manera eficiente y eficaz.

Recomendación 9

Se recomienda que la Sede del PMA considere la posibilidad de emitir una directiva dirigida a las oficinas en los países a fin de que estas elaboren procedimientos operativos estándar en materia de seguimiento y evaluación (SyE) de los asociados cooperantes. Además, podría establecer mecanismos mínimos de seguimiento básico, de carácter obligatorio.

Recomendación 10

Se recomienda que los despachos regionales del PMA desempeñen una función más importante en la supervisión de las oficinas en los países. En particular, hay que planificar y realizar misiones de supervisión para evaluar el desempeño de las oficinas en los países en relación con la gestión de sus asociados cooperantes.

Introducción

1. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) es el organismo de ayuda alimentaria de las Naciones Unidas y el organismo mundial de primera línea en la lucha contra el hambre.
2. En el Plan Estratégico para 2008-2013 elaborado por el PMA está previsto un cambio estratégico con arreglo al cual el Programa dejará de centrarse en la ayuda alimentaria para dar preponderancia a la asistencia alimentaria. De acuerdo con este plan, las actividades e intervenciones del PMA van dirigidas a la consecución de los siguientes Objetivos Estratégicos:
 - salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias;
 - prevenir el hambre aguda e invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos;
 - reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición;
 - reducir el hambre crónica y la desnutrición, y
 - fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales.
3. En 2011, el PMA proporcionó asistencia alimentaria a 99,1 millones de beneficiarios en 75 países, de los cuales las mujeres y los niños, en conjunto, constituían el 84%.
4. El éxito de las iniciativas del PMA depende no solo de su propia capacidad, sino también de la eficacia con que puede asociarse con otros organismos para alcanzar los objetivos mencionados. A grandes rasgos, los asociados del PMA pueden clasificarse como sigue:
 - **Gobiernos nacionales y locales y comunidades.** Son los principales responsables de atender todas las necesidades de sus poblaciones relacionadas con el hambre. Las asociaciones del PMA con estas instancias respetan los principios de apropiación, armonización, alineación, gestión basada en resultados, responsabilidad mutua, intercambio de conocimientos y fortalecimiento de la capacidad. En consecuencia, el PMA desempeña una función complementaria y de coordinación a fin de que los gobiernos se hagan cargo, con el tiempo, de sus intervenciones.

- **Otros organismos de las Naciones Unidas.** El PMA se asocia con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas como, por ejemplo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros, para la consecución de sus Objetivos Estratégicos. También en este caso, la asociación tiene más carácter de coordinación que de complementariedad. Estas asociaciones están dirigidas principalmente al intercambio de información o la obtención de servicios prestados por organismos de las Naciones Unidas, como el apoyo en materia de seguridad y tecnología de la información (TI). Por lo general, no se entrega ningún alimento a estos asociados para su distribución.
 - **Organizaciones no gubernamentales (ONG).** El PMA ha establecido asociaciones con muchas ONG, en virtud de las cuales estas se encargan de llevar a cabo una actividad en nombre del PMA, como el transporte, el almacenamiento o la distribución, generalmente en el marco de una intervención de asistencia alimentaria diseñada por el PMA. El Programa rinde cuentas de la intervención ante el gobierno y la Junta Ejecutiva del PMA. La mayoría de las ONG se dedican principalmente a la distribución. Sin embargo, las ONG intervienen en otros servicios como el seguimiento, el almacenamiento, el transporte, el diseño de proyectos, la evaluación y la valoración.
5. El PMA distribuye alimentos a través de distintos canales, a saber, por cuenta propia, por conducto de entidades gubernamentales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y ONG. Casi el 80% de la distribución de alimentos corre a cargo de distintos asociados, entre los cuales predominan las ONG. En 2011, el PMA distribuyó un total general de 3,6 millones de toneladas de alimentos. De ese total, casi 1,9 millones de toneladas (el 53%) se distribuyó por conducto de asociaciones establecidas con las ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y unos 1,2 millones de toneladas por conducto de los asociados gubernamentales. En 2011, el PMA obtuvo la participación de 2.141 ONG, de las cuales 189 eran internacionales y 1.952, locales.

Estructura orgánica del PMA

6. El PMA tiene su Sede en Roma. Durante la mayor parte del período abarcado por la auditoría (de enero de 2010 a agosto de 2012), el PMA tenía 78 oficinas en los países y seis despachos regionales¹ y estaba organizado en los siguientes tres departamentos y una oficina en la Sede:

¹ En el Plan de Gestión para 2010-2011 se indican 78 oficinas en los países, de las cuales cinco no realizaban actividades operacionales pero intervenían en el análisis de la seguridad alimentaria y nutricional.

- **El Departamento de Operaciones**, encabezado por un Director Ejecutivo Adjunto, tenía una función de gestión directa de las operaciones sobre el terreno y los sistemas en que se sustentaba la labor del PMA, como la cadena de suministro, el diseño de programas, la TI y la gestión de las instalaciones. Los despachos regionales rendían cuentas al Director Ejecutivo Adjunto encargado de las Operaciones.
- **El Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas** estaba encabezado por un Director Ejecutivo Adjunto que también era Jefe de Finanzas. Este departamento estaba encargado de integrar las funciones de gestión financiera y promover mejores sistemas de rendición de cuentas externa e interna. Vigilaba la asignación de recursos, en particular la elaboración de los presupuestos y la programación de las contribuciones. Tres direcciones y una oficina rendían cuentas al Director Ejecutivo Adjunto encargado de la Gestión de Recursos y la Rendición de Cuentas: i) la Dirección de Presupuesto y Programación; ii) la Dirección de Finanzas y Tesorería; iii) la Dirección de Gestión de las Realizaciones y la Rendición de Cuentas, y iv) la Oficina de Innovación y Apoyo a los Procesos Operativos.
- **El Departamento de Relaciones Externas**, encabezado por un Director Ejecutivo Adjunto, se encargaba de las relaciones del PMA con asociados como los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG. Constituía el enlace del PMA con el sistema de las Naciones Unidas. La Dirección de Relaciones con los Gobiernos Donantes, la Dirección de Relaciones Multilaterales y con las ONG y la Secretaría de la Junta Ejecutiva presentaban informes al Director Ejecutivo Adjunto encargado de las Relaciones Exteriores.
- **La Oficina para la Promoción de Soluciones al Problema del Hambre**, encabezada por un Director Ejecutivo Adjunto, colaboraba con la Unión Africana, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y los despachos regionales en las tareas de promoción y el liderazgo mundiales sobre temas relacionados con el hambre en el sistema de las Naciones Unidas.

Responsabilidades de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países

Sede

7. La responsabilidad primordial de la Sede es lograr que el PMA cumpla su mandato bajo la dirección de la Junta. La Sede ayuda a formular las políticas a partir de las aportaciones de los despachos regionales y las oficinas en los países y, a su vez, les ofrece orientación normativa, asesoramiento y apoyo. En el actual contexto de recesión mundial, las dependencias de la Sede se encargan del seguimiento de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria en el mundo, así como del impacto de las fluctuaciones de los precios de los alimentos. La Sede ayuda a los despachos regionales y las oficinas en los países en el seguimiento de la seguridad alimentaria y contribuye a la puesta en marcha de nuevas iniciativas.

8. Sus responsabilidades básicas son asegurar la coherencia en la evaluación, el diseño y la ejecución de las actividades del PMA ofreciendo servicios de asesoramiento y competencia técnica en materia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), diseño de proyectos, logística, compras y TI, y prestar apoyo a la gestión de los recursos humanos, las finanzas y la seguridad.
9. La Sede dirige la labor de movilización de fondos y se encarga de la asignación de recursos. Interviene asimismo en actividades de promoción en favor de las poblaciones pobres que padecen hambre a través de los medios de comunicación, lo que también supone crear asociaciones con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y regionales y entidades de la sociedad civil.

Despachos regionales

10. Los despachos regionales son fundamentales para que el PMA pueda ejecutar operaciones a gran escala. Asimismo, crean y refuerzan asociaciones con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales dentro del marco normativo regional y subregional. Brindan apoyo a las oficinas del PMA en los países principalmente en las siguientes esferas:
 - supervisión de la ejecución de los programas y la prestación de apoyo técnico en materia de nutrición, VAM, evaluación de las necesidades en materia de VIH/sida y presentación de informes;
 - gestión financiera y apoyo;
 - logística y seguimiento de las entregas de alimentos;
 - actividades regionales de promoción, movilización de recursos y presentación de informes sobre la cadena de suministro;
 - coordinación con los organismos de las Naciones Unidas y las ONG, y
 - apoyo en materia de TI y el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS).
11. Los despachos regionales permiten garantizar la prestación de apoyo logístico adecuado; la gestión de los corredores de transporte en uso; la realización de las compras de alimentos locales conforme a los procesos del PMA; la protección y utilización eficaz de los recursos mediante las funciones de supervisión financiera, y la elaboración de estrategias de promoción y difusión para respaldar la ejecución de las operaciones por parte de las oficinas en los países. La mayoría de los despachos apoyan también a las oficinas en los países en el ámbito de la tecnología de la información y las comunicaciones, la gestión de los recursos humanos y la movilización de fondos a escala regional.

Oficinas en los países

12. La responsabilidad básica de las oficinas en los países consiste en ejecutar proyectos y programas de conformidad con el Plan Estratégico para 2008-2013. La situación en cuanto a la seguridad alimentaria y nutricional en cada país es objeto de seguimiento regular centrado en los grupos vulnerables, como las personas desplazadas internamente (PDI), los refugiados y las personas afectadas por conflictos; se elaboran los planes correspondientes en materia de planificación para imprevistos y preparación para la pronta intervención en casos de emergencia.
13. Las oficinas en los países, con apoyo de los despachos regionales y las dependencias de la Sede, aseguran la realización de las actividades que cuentan con asistencia del PMA y la utilización de los recursos de conformidad con las políticas establecidas. Las oficinas en los países respaldan actividades de desarrollo y de asistencia humanitaria y formulan programas con arreglo al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y otros programas de las Naciones Unidas. La labor de las oficinas en los países se realiza en asociación con donantes, gobiernos anfitriones, otros organismos de las Naciones Unidas, instituciones locales y ONG. Estas oficinas sustentan el desarrollo de la capacidad para facilitar el traspaso de las actividades que cuentan con la asistencia del PMA y asumen una función directriz en la defensa de las poblaciones pobres que padecen hambre y la preparación de material informativo destinado a los medios de comunicación y al público.

Objetivos de la auditoría

14. La auditoría de resultados sobre la colaboración con asociados cooperantes tenía por objeto verificar los aspectos siguientes:
 - i) los criterios vigentes en materia de selección de los asociados cooperantes se han establecido con respecto a unos parámetros generales claramente definidos; los asociados cooperantes que participan satisfacen dichos criterios;
 - ii) los citados criterios permiten hacer una evaluación exhaustiva del asociado cooperante en lo referente a su reputación, su situación financiera, su ámbito de acción, sus competencias y su nivel de compromiso dentro del país en cuestión;
 - iii) los presupuestos presentados por el asociado cooperante son realistas y se atienen a las directrices y pautas de presentación uniformes previstas en materia de presupuestación y reparto de costos;
 - iv) las oficinas en los países mantienen la documentación relativa al proceso de selección de los asociados cooperantes, incluidas las evaluaciones de su desempeño. Cada fase del proceso de selección está plenamente documentada, lo

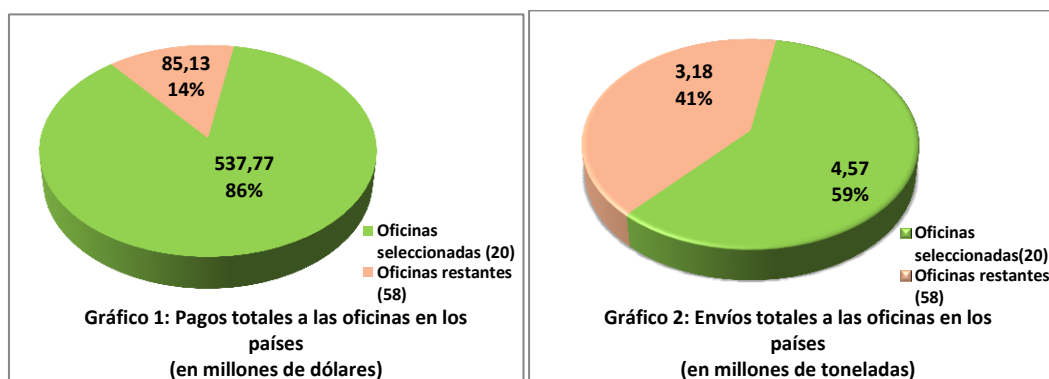
- que permite a los despachos regionales y la Sede hacer un examen a posteriori para cerciorarse de que se hayan aplicado los debidos procedimientos;
- v) las oficinas en los países mantienen una lista de posibles asociados cooperantes y los datos pertinentes al respecto, con el fin de poder disponer de una amplia reserva de asociados;
 - vi) en los acuerdos sobre el terreno o, si procede, en los memorandos de entendimiento, se definen claramente las esferas estratégicas en las que trabajarán ambas entidades, los ámbitos de responsabilidad de cada una teniendo en cuenta sus respectivas ventajas comparativas, y los recursos que deberá aportar cada entidad;
 - vii) los asociados cooperantes mantienen los registros requeridos y presentan informes periódicos, en especial sobre la distribución de la ayuda alimentaria en tiempo real. Su desempeño se evalúa periódicamente de manera transparente, y
 - viii) las oficinas en los países proporcionan a los asociados cooperantes el apoyo prometido para que alcancen los objetivos del proyecto en cuestión.

Fuentes de los criterios de auditoría

15. El desempeño de la Sede del PMA se evaluó en función de sus propios objetivos estratégicos, así como de las políticas, normas y directrices específicas formuladas por el Programa para la gestión de sus relaciones con las ONG y los asociados gubernamentales. En particular, se utilizaron como criterios las disposiciones contenidas en los documentos y las directrices siguientes:
- i) *el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas, en concreto, los documentos sobre el marco de asociación con las ONG, la colaboración entre el PMA y las ONG, el manual para las ONG y las directrices para la elaboración de los presupuestos de las ONG en apoyo de las operaciones del PMA;*
 - ii) acuerdos de asociación sobre el terreno y memorandos de entendimiento;
 - iii) acuerdos básicos firmados con los gobiernos;
 - iv) documentos disponibles en las oficinas en los países como, por ejemplo, los procedimientos operativos estándar, las notas para las actas de los comités de examen de los proyectos, las evaluaciones de la capacidad de los asociados cooperantes, las evaluaciones de los asociados cooperantes, los informes de distribución de los asociados cooperantes, etc.;
 - v) planes estratégicos y de gestión, y
 - vi) el plan de acción anual de las consultas con los asociados del PMA.

Alcance y metodología de la auditoría

16. Los registros de la Dirección de Relaciones Multilaterales y con las ONG (ERM) del Departamento de Relaciones Exteriores en la Sede, que se encarga de gestionar los memorandos de entendimiento generales con las ONG internacionales seleccionadas, se examinaron detenidamente (del 24 de septiembre al 12 de octubre de 2012 en la Sede del PMA, en Roma). Asimismo, se obtuvieron algunos datos sobre estas ONG del Departamento de Operaciones y el Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas en la Sede. Si bien habíamos seleccionado el período comprendido entre enero de 2010 y agosto de 2012 para llevar a cabo este examen, analizamos memorandos de entendimiento generales cuya firma se remontaba hasta 1995, puesto que todos ellos estaban aún vigentes cuando se realizó la auditoría.
17. Dado que toda la gestión de las ONG y los asociados gubernamentales se lleva a cabo en las oficinas en los países, se seleccionaron 20 oficinas de un total de 78 sobre la base del total de los pagos² efectuados por estas oficinas durante el período de la auditoría con fines de examen en profundidad. En las oficinas seleccionadas se efectuaron pagos por un total de 537,77 millones de dólares EE.UU, lo que representaba casi el 86% de los pagos³ efectuados por todas las oficinas en los países (Gráfico 1). Según los datos extraídos del COMPAS⁴ en la Sede sobre los envíos totales realizados a las oficinas en los países entre julio de 2010 y junio de 2012, se enviaron 4,57 millones de toneladas netas a las 20 oficinas seleccionadas, lo que representaba casi el 59% de los envíos⁵ realizados a todas las oficinas en los países (Gráfico 2). Preparamos cuestionarios para las 20 oficinas en los países seleccionadas y recibimos de todas ellas respuestas que incorporamos en el presente informe.



² Se incluyen todos los pagos realizados en una oficina en el país, lo que, a nuestro juicio, es un buen indicador del nivel de operaciones de una oficina. Estos datos se extrajeron del WINGS en la Sede.

³ El total de los pagos efectuados en todas las oficinas en los países durante el período de la auditoría ascendía a 622,90 millones de dólares.

⁴ Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos.

⁵ El total de los envíos realizados en todas las oficinas en los países, entre julio de 2010 y junio de 2012, ascendía a 7,75 millones de toneladas.

18. Nuestros equipos llevaron a cabo auditorías de conformidad en tres despachos regionales y en ocho de las 20 oficinas en los países seleccionados. Sus resultados se han incorporado en el presente informe. En el Apéndice 1 figura una lista de las oficinas en los países y los despachos regionales seleccionados.
19. Hemos adoptado el siguiente procedimiento en la Sede del PMA, en Roma:
- i) el 24 de septiembre de 2012 se celebró una conferencia inicial;
 - ii) se dieron a conocer las solicitudes y preguntas de auditoría;
 - iii) se analizaron las respuestas a esas solicitudes y preguntas;
 - iv) se comunicaron observaciones resultantes de la auditoría sobre la base del análisis mencionado, y
 - v) se analizaron y debatieron las respuestas a las observaciones de la auditoría con la dirección del PMA en una conferencia final, celebrada el 12 de octubre de 2012.
20. Nuestros equipos adoptaron un procedimiento similar en los tres despachos regionales y las ocho oficinas en los países.
21. Nuestras observaciones se presentan en los párrafos siguientes en dos partes. En la **Parte A** figuran las observaciones relativas a la Sede en Roma. En la **Parte B** se exponen las observaciones relativas a las oficinas en los países y los despachos regionales seleccionados.
22. Expresamos nuestro agradecimiento a la dirección del PMA por la cooperación y la asistencia prestada para finalizar este informe en la Sede del PMA, en Roma, y a los despachos regionales y oficinas en los países visitados, a las cuales también se agradecen las respuestas que proporcionaron a los cuestionarios distribuidos.

Parte A – Gestión en la Sede

I. Centro de responsabilidad

23. Observamos que en la Sede del PMA no existía una única dependencia operacional o centro de responsabilidad a cargo de gestionar la información relacionada con todos los asociados cooperantes. La información básica, por ejemplo sobre el volumen total de alimentos distribuido, los pagos totales efectuados y la función de supervisión que la Sede estaba desempeñando, no estaba disponible en una única dependencia operacional específica.
24. Se nos informó de que la ERM es el primer punto al que acudir en la Sede por lo que se refiere al enlace con las ONG asociadas. Sin embargo, la ERM no es el único centro de responsabilidad en la Sede para las ONG asociadas. La Dirección de Finanzas se ocupa de los datos financieros relacionados con las ONG, mientras que la Dirección de Logística se encarga de la gestión de las entregas de productos a los asociados

cooperantes. La ERM gestiona la relación externa con las ONG asociadas a nivel mundial o de la Sede, mientras que los aspectos operacionales de la asociación, como la cantidad de alimentos entregados a las ONG, está a cargo de otras dependencias operacionales.

25. La información sobre el total de alimentos entregados a los asociados cooperantes solo pudo extraerse de la base de datos del sistema COMPAS, a cuyo cargo está la Dirección de Logística.
26. El Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas (RM) proporcionó información sobre los pagos totales efectuados a los asociados cooperantes durante el período de la auditoría. Esa información se extrajo de la base de datos de TI del WINGS, gestionada por este departamento.
27. La dirección del PMA nos informó de que la nueva estructura institucional del PMA, basada en los principios enunciados en el documento titulado “Un PMA apto para su finalidad - Nueva estructura institucional”, promueve un proceso de toma de decisiones lo más cerca posible de donde se realizan las actividades. Además, como se indica en el Plan de Gestión del PMA para el bienio 2013-2015, se prevé que sean los despachos regionales, y no la Sede en Roma, los encargados de prestar apoyo operacional en materia de supervisión y gestión a las oficinas en los países.

Observación 1

La Sede del PMA no desempeña funciones de supervisión directa en relación con la gestión de los asociados cooperantes por las oficinas en los países. La información sobre, por ejemplo, los pagos realizados y el volumen de productos entregados a los asociados cooperantes se haya disponible en varias dependencias operacionales, y en la Sede del PMA no existe un único centro de responsabilidad encargado de la gestión de todos los asociados (gobiernos, ONG y organismos de las Naciones Unidas). Habida cuenta de que la responsabilidad básica de la Sede del Programa consiste en asegurar la coherencia de la evaluación, el diseño y la ejecución de las actividades del PMA y que el 80% de las actividades del Programa se ejecutan por conducto de ONG y asociados gubernamentales, la estructura actual no es adecuada para llevar a cabo una gestión eficaz de esos asociados.

Recomendación 1

La Sede del PMA debe tener un solo centro de responsabilidad para gestionar la información relacionada con todos sus asociados (gobiernos, ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y organismos de las Naciones Unidas), lo que permitiría garantizar que toda la información y los datos pertinentes estén disponibles y sean fácilmente accesibles, en la forma y en el momento que determinen la Junta Ejecutiva y el personal directivo superior.

II. Marco de presentación de informes

28. Observamos que, durante el período de la auditoría, la Sede del PMA preparó un solo informe sobre las asociaciones, es decir, el informe general sobre las asociaciones, que se refiere a la asociación entre el PMA y las ONG. Con objeto de preparar ese informe, se pidió que todas las oficinas en los países completaran cada año un formulario de entrada de datos basado en el sistema DACOTA⁶. La dependencia encargada de las ONG en la Sede verificó la integridad de esos datos cotejándolos con una lista de los envíos de alimentos a las ONG procedente del sistema COMPAS. A continuación, esos datos se utilizaron para preparar un informe anual sobre la relación operacional del PMA con las ONG, así como en todas las aportaciones presentadas para resúmenes informativos y otros informes institucionales del PMA.
29. Se nos informó de que la ERM reúne datos sobre las asociaciones operacionales con las ONG procedentes de las oficinas del PMA en los países en todo el mundo en el marco del proceso de elaboración de los informes normalizados de los proyectos, que se lleva a cabo al final de cada año civil.
30. Al analizar los informes generales sobre las asociaciones de las oficinas seleccionadas, observamos que en estos informes se recogían algunos parámetros básicos como el nombre de las ONG asociadas, el tipo de asociación (de cooperación, complementaria o de coordinación), los sectores de la colaboración y los servicios prestados por la ONG, desglosados por proyecto.
31. Sin embargo, en estos informes faltaba información en la medida en que no incorporaban en su contenido datos sobre los envíos de los alimentos, el desempeño y los pagos efectuados a las ONG. Además, no se estaban preparando informes sobre los asociados gubernamentales.
32. Se nos informó de que ya se habían puesto en marcha iniciativas institucionales para estudiar la integración o los vínculos entre la base de datos sobre las asociaciones con ONG y el COMET⁷, que se estaba implantado.

⁶ Sistema de recopilación, transferencia y análisis de datos.

⁷ Instrumento institucional de SyE.

Observación 2

La información relativa a los asociados cooperantes, como los alimentos distribuidos, los pagos efectuados, su perfil y su desempeño, es fundamental para el personal directivo superior de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. Aunque se dispone de gran cantidad de información y datos, la presentación de información sobre los asociados cooperantes en la Sede no es exhaustiva. No se están preparando informes sobre los asociados gubernamentales.

Recomendación 2

Puesto que ya se dispone de un sistema en línea para recopilar la información procedente de las oficinas en los países sobre las asociaciones con las ONG, la Sede del PMA debe examinar sus requisitos de presentación de datos y el sistema de información de la dirección para asegurarse de que se reúnan datos exhaustivos sobre todos los asociados y que estos contribuyan a fundamentar la adopción de decisiones en todos los niveles directivos.

III. Mecanismo de consulta

33. Observamos que desde 1995 se han celebrado consultas anuales en la Sede con las ONG asociadas más importantes, denominadas consultas entre el PMA y las ONG. Se señaló que estas eran fundamentales en el calendario de actividades del PMA, ya que proporcionaban un contexto estratégico para propiciar y fomentar las asociaciones no solo sobre el terreno. También se consideraban una oportunidad para examinar la asociación entre el PMA y sus principales ONG asociadas y destacar las esferas de interés o preocupaciones comunes.
34. Observamos que los mecanismos destinados al seguimiento de las medidas adoptadas durante estas consultas no fueron plenamente adecuados durante la mayor parte del período de la auditoría. Sin embargo, estos mecanismos se formalizaron a partir de 2012 y el personal directivo superior aprobó un plan de acción que también debía ser objeto de estrecho seguimiento.
35. Además, observamos que en la Sede no existía un mecanismo de consulta semejante para examinar las limitaciones y los problemas y tomar nota de las observaciones y las mejores prácticas de los gobiernos que actuaban en calidad de asociados, lo que podría contribuir a mejorar las relaciones operacionales con los gobiernos.

Observación 3

Aunque desde hace tiempo existe un mecanismo de consultar con las ONG asociadas, hasta hace poco no se ha formalizado un sistema oficial para supervisar el cumplimiento del plan de acción. No se dispone de un proceso de consulta semejante para los asociados gubernamentales.

Recomendación 3

Se recomienda que el PMA siga vigilando estrechamente el cumplimiento del plan de acción a fin de mejorar su colaboración con las ONG asociadas. El PMA podría estudiar la viabilidad de establecer mecanismos de consulta semejantes para sus asociados gubernamentales, con miras a garantizar el cumplimiento y fortalecer las relaciones operacionales.

IV. Memorandos de entendimiento generales

36. Entre 1995 y 2006 el PMA firmó memorandos de entendimiento generales que establecen arreglos de colaboración con las siguientes 14 ONG asociadas:

- i) Diciembre de 2006 - **Organización Internacional Islámica de Socorro**
- ii) Noviembre de 2001 - **Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE) - Canadá**
- iii) Octubre de 2001 - **CONCERN**
- iv) Agosto de 1998 - **Federación Luterana Mundial**
- v) Junio de 1998 - **Movimondo Molisv**
- vi) Octubre de 1997 - **Red de Action Contre la Faim**
- vii) Mayo de 1997 - **Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA)**
- viii) Diciembre de 1996 - **CARE - Australia**
- ix) Noviembre de 1996 - **Food for the Hungry - International**
- x) Septiembre de 1996 - **German Agro Action**
- xi) Julio de 1996 - **CARE - Estados Unidos**
- xii) Julio de 1996 - **Save the Children - Estados Unidos**
- xiii) Julio de 1996 - **Visión Mundial Internacional**
- xiv) Enero de 1995 - **Servicios Católicos de Socorro** (memorando modificado en febrero de 1996)

37. Estos acuerdos establecen una división de tareas y responsabilidades entre el PMA y sus asociados, y se basan en las ventajas comparativas de ambas organizaciones. Los memorandos de entendimiento establecen un marco general basado en:

- objetivos compartidos y respeto y confianza mutuos;
- diseño conjunto de la adopción conjunta de decisiones sobre actividades conjuntas;

- compromiso para la forja y el desarrollo de asociaciones;
 - voluntad de permitir cierta independencia en la ejecución de programas conjuntos, y
 - compromiso con la responsabilidad y la transparencia.
- 38.** Observamos que no había registros en los que se documentaran los criterios que sirvieron de base para la selección de estas 14 ONG. Se nos informó de que la ERM no había podido determinar qué criterios se habían utilizado para seleccionar a las ONG con las que se habían concertado memorandos de entendimiento generales, teniendo presente que esos memorandos se habían firmado entre 1995 y 2006. Además, el PMA estaba examinando detenidamente su enfoque en relación con los memorandos generales, en particular los criterios para la concertación de memorandos con ONG.
- 39.** En una de las cláusulas de todos los memorandos de entendimiento generales se estipulaba que el PMA y la ONG en cuestión realizarían exámenes anuales conjuntos en la Sede⁸ a fin de llevar a cabo un seguimiento de los progresos realizados en la aplicación del memorando. Aunque se celebraron reuniones consultivas con algunas ONG internacionales en la Sede, constatamos que el PMA no había examinado como correspondía esos memorandos desde su firma.

Observación 4

Antes de 2006, el PMA había firmado memorandos de entendimiento generales con 14 ONG. En vista del paso estratégico de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria consagrado en el Plan Estratégico para 2008-2013, es posible que estos memorandos de entendimiento hayan dejado de ser pertinentes. El PMA no adoptó ningún criterio para la selección inicial de esas 14 ONG y no examinó ninguno de los 14 memorandos de entendimiento.

Recomendación 4

Somos conscientes de que el PMA está revisando su enfoque en relación con los memorandos de entendimiento generales, incluidos los criterios para concertar memorandos de entendimiento con las ONG. Se recomienda que el PMA acelere el proceso de examen de los memorandos existentes y elabore criterios transparentes para establecer memorandos de entendimiento generales. Se podría asimismo llevar a cabo un examen periódico de las ONG internacionales con miras a establecer, cuando proceda, nuevos memorandos de este tipo.

⁸ En el caso de dos ONG —Movimondo Molisv y la Federación Luterana Mundial—, deben llevarse a cabo exámenes semestrales.

Parte B – La gestión en las oficinas en los países y los despachos regionales

V. Identificación de los asociados cooperantes

40. Preguntamos a las oficinas en los países si tenían una base de datos de posibles asociados cooperantes y, en caso afirmativo, si la base de datos incluía disposiciones para determinar el perfil institucional de los asociados y si esta se actualizaba periódicamente.
41. De las 20 oficinas seleccionadas, nueve (el Iraq, Etiopía, Kenya, el Pakistán, Sri Lanka, el Estado de Palestina, Zimbabwe, Uganda y Zambia) no tenían una base de datos de posibles asociados cooperantes. Además, en las 11 oficinas en que existía una base de datos, estas no contenían información esencial como la capacidad financiera y funcional del asociado, etc. En la oficina en el Chad la base de datos nunca se había actualizado. En otras oficinas, no pudimos determinar si la actualización se llevaba a cabo periódicamente.
42. Algunas oficinas en los países, como las de Etiopía y Sri Lanka, declararon que, dado que todos los programas se ejecutaban a través del Gobierno, no mantenían una base de datos de posibles asociados cooperantes. La oficina en Zimbabwe afirmó que utilizaba la base de datos de la OCAH para determinar la presencia humanitaria.
43. En nuestra opinión, con una base de datos de posibles asociados cooperantes no solo se facilita una amplia selección de asociados, sino que también se hace frente al riesgo relativo a la reputación y se contribuye a reducir el tiempo de intervención en caso de desastre.

Observación 5

Algunas oficinas en los países no poseen una base de datos de los posibles asociados cooperantes o, cuando existe esta base de datos, no es exhaustiva. En el curso de la auditoría no fue posible comprobar si las oficinas en los países actualizaban periódicamente esas bases de datos. Teniendo en cuenta que el PMA interviene en condiciones de emergencia, la ejecución eficaz de un proyecto dependería fundamentalmente de la identificación correcta de los asociados cooperantes en el menor tiempo posible. Por consiguiente, la creación y la actualización periódica de una base de datos o registro son de suma importancia.

Recomendación 5

Se recomienda que las oficinas en los países mantengan una base de datos o un registro de posibles asociados cooperantes, con objeto de facilitar la identificación de los asociados que reúnen los requisitos para llevar a cabo un proyecto determinado. Esta base de datos, en la que debería figurar el perfil institucional detallado de los asociados cooperantes —lo cual incluye su capacidad financiera, las competencias básicas, el perfil de los recursos humanos, la experiencia anterior, etc.—, debería actualizarse periódicamente. La Sede del PMA podría diseñar un formato normalizado para la base de datos o registro y emitir directrices para su actualización periódica.

VI. Selección de los asociados cooperantes

44. Se deberían formular con precisión los procedimientos operativos estándar para la selección de los asociados cooperantes. Esos procesos deberían indicar claramente los criterios para la selección y establecer el proceso que debe seguirse en la selección. Los criterios de selección establecidos deberían ser objetivos y el proceso de selección transparente.
45. De las 20 oficinas en los países seleccionadas, siete (Etiopía, el Iraq, Nepal, el Estado de Palestina, Sri Lanka, Zambia y Zimbabwe) no tenían procedimientos operativos estándar escritos. Nuestra auditoría de la oficina en Kenya reveló que la oficina no había respetado los procesos operativos para la selección de los asociados cooperantes. En 2010, se seleccionó a la Sociedad de la Cruz Roja de Kenya para la ejecución de un proyecto, a pesar de que su calificación en la evaluación era inferior a la de WVI.
46. La oficina en el país afirmó que la principal razón por la que no se había seleccionado a la ONG mejor clasificada era que las autoridades de distrito y las propias comunidades habían presentado argumentos convincentes a favor de la Cruz Roja.
47. Coincidimos en que la opinión de la comunidad local es importante y debe tenerse en cuenta objetivamente en los criterios de evaluación asignándole el peso debido, pero la selección de los asociados cooperantes debería haberse basado en el mérito, y el hecho de que un único criterio de evaluación prevaleciera sobre todos los demás hizo que en el proceso de selección no se garantizara la equidad y la transparencia.
48. En la oficina en Filipinas, se examinaron los registros relativos a la selección de tres asociados cooperantes, la Fundación acción contra el hambre, Philippine Business for Social Progress y Helen Keller International. Se constató lo siguiente:
 - No existían procedimientos operativos estándar escritos para la selección de los asociados cooperantes. Por lo tanto, no había una lista oficial de documentos o información que los asociados tuvieran que presentar como parte de su propuesta

de proyecto, y tampoco había una guía para la elaboración del presupuesto del proyecto. No estaban especificados los formatos de los informes de evaluación de la capacidad.

- No se disponía de detalles sobre la selección de los asociados cooperantes antes del establecimiento del Comité de Examen de Programas, en octubre de 2012.
 - Este comité seleccionaba y evaluaba los asociados cooperantes solo para la dependencia encargada de la respuesta y la preparación para la pronta intervención en casos de desastre. Los criterios de selección utilizados por el Comité de Examen de Programas no incluían el desempeño de los asociados cooperantes en años anteriores.
 - No se había realizado una evaluación de la capacidad de los tres asociados.
- 49.** Además, comprobamos que, si bien había sido positivo el establecimiento del Comité de Examen de Programas en octubre de 2012, en las responsabilidades del comité no se indicaba claramente cuál era su función en la selección de los asociados cooperantes.
- 50.** En la oficina en Zambia, observamos que se habían suscrito contratos para el transporte de varios productos de los almacenes en Lusaka a los distritos a fin de que las juntas de educación de distrito los distribuyeran a las escuelas. El transporte desde los almacenes de distrito a las escuelas se realizaba mediante contratos adjudicados por las juntas de educación cuyo costo asumía el PMA reembolsándolo. Observamos que la oficina en el país no había intervenido en la selección de estos transportistas secundarios, y no se encontró en la oficina ningún registro sobre el desempeño de dichos transportistas.
- 51.** En nuestra opinión, la oficina debería colaborar con el Gobierno de Zambia y tomar parte más activa en la selección de los transportistas. La oficina debería insistir en recibir observaciones detalladas sobre el desempeño de los transportistas de las juntas de educación de distrito, algo particularmente importante en vista de las interrupciones que se produjeron en el programa a causa de problemas de transporte, sobre todo en los distritos lejanos.
- 52.** Durante la auditoría de la oficina en Zimbabwe se seleccionaron fines de análisis detenido WVI, Concern Worldwide, Care Zimbabwe, Christian Care y GOAL. Sin embargo, en el curso de la auditoría no encontramos ningún registro o documentación sobre la selección de estos asociados en 2011.
- 53.** Nuestra auditoría en la oficina en el Pakistán reveló que el proceso de selección de los asociados cooperantes para hacer frente a las graves situaciones de emergencia de 2010, 2011 y 2012 se delegó enteramente en las oficinas provinciales a fin de atender rápidamente las necesidades de emergencia. La oficina no pudo aportar

pruebas de que se hubieran utilizado criterios bien documentados para seleccionar a los asociados.

54. Entendemos que la delegación a las oficinas provinciales reduce el tiempo de intervención, pero opinamos que este recurso debería adoptarse solo en casos de emergencia. No fue correcto delegar todas las responsabilidades de gestión de los asociados cooperantes en las oficinas provinciales, sobre todo en el contexto de operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR). Esta situación corrobora la observación que formulamos antes sobre la necesidad de mantener una base de datos sobre los posibles asociados cooperantes en las oficinas en los países para que, en situaciones de emergencia, el PMA pueda intervenir en el menor tiempo posible, sin perjuicio de sus normas y procesos.

Observación 6

En el PMA no hay uniformidad por lo que se refiere a la documentación relativa a los procedimientos operativos estándar para la selección de los asociados cooperantes. En los casos en que se dispone de esos procesos, no hay mecanismo para garantizar que las oficinas en los países respeten sus disposiciones.

Recomendación 6

Se recomienda que todas las oficinas en los países documenten los procedimientos operativos estándar relativos a la selección de los asociados cooperantes. Aunque en el documento sobre la colaboración entre el PMA y las ONG figura un marco general para la selección de los asociados cooperantes, el PMA podría considerar la posibilidad de emitir una directiva para asegurarse de que las oficinas en los países cumplan los criterios mínimos indicados en el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas y presentar otros criterios opcionales que podrían utilizarse para seleccionar a los asociados cooperantes. La directiva podría incluir asimismo requisitos de documentación mínima para el proceso de selección con el objetivo general de establecer un mecanismo de selección justo y transparente. El PMA podría plantearse la posibilidad de atribuir una función de supervisión más importante a los despachos regionales y la Sede por lo que se refiere a la selección de los asociados cooperantes por las oficinas en los países a fin de velar por que se disponga de todos los controles necesarios para reducir los distintos riesgos a unos niveles aceptables.

VII. Elaboración de presupuestos

55. Según las directrices para la preparación de los presupuestos de las ONG en apoyo de las operaciones del PMA, el asociado cooperante debía proporcionar las planillas del presupuesto 1 y 2, una descripción del presupuesto y el documento sobre la propuesta de proyecto y entregar este material al PMA al presentar el presupuesto.

El presupuesto del asociado debía basarse en una estimación realista de los costos. En lo posible, el PMA y el asociado cooperante debían realizar conjuntamente la estimación de los costos de una operación. La estimación de los costos debía ser proporcional a las actividades que realizaba el PMA con el asociado. Si el asociado tenía una presencia arraigada en el país durante varios años, se daba por supuesto que el alquiler de oficinas, los suministros, las computadoras, el equipo de comunicaciones, el mobiliario, etc. ya existían o se habían imputado a otro proyecto del PMA.

- 56.** El asociado cooperante debía garantizar que los costos eran comparables a los de actividades semejantes que se realizaban en el país. Los costos fijos y variables debían calcularse por separado. El importe reembolsado al asociado se calculaba sobre la base de una estimación de los costos fijos (“costos vinculados con el factor tiempo”) más una estimación de los costos calculados sobre la base del tonelaje que debía distribuirse (“costos variables”). Los costos relacionados con la supresión gradual de una intervención y los relativos a su cierre definitivo tenían que estimarse e incluirse en el presupuesto. Lo ideal era que el asociado y la oficina del PMA en el país examinaran y revisaran la descripción del presupuesto para tener la seguridad de que estaba incluida toda la información que necesitaba el PMA para justificar su propio presupuesto. Cuando se producían retrasos en la llegada de los alimentos, interrupciones en la línea de distribución o las distribuciones aumentaban o disminuían o se extendían más allá del plazo previsto, el asociado cooperante debía presentar mediante las mismas planillas del presupuesto un presupuesto revisado que recogiera las variaciones, con inclusión de cualquier costo adicional en que se incurriera como consecuencia del retraso o la prórroga de una intervención.
- 57.** Nuestra auditoría tenía por objeto determinar si se estaban aplicando las disposiciones mencionadas. Se pidió a las 20 oficinas seleccionadas que indicaran si los presupuestos presentados por los asociados eran realistas y se habían preparado sobre la base las directrices y los formatos normalizados para la participación en el presupuesto y los costos.
- 58.** Constatamos que las directrices detalladas para la preparación de los presupuestos de las ONG estaban disponibles en el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas. Sin embargo, no se habían formulado directrices semejantes para los asociados gubernamentales.
- 59.** Observamos que en seis de las 20 oficinas en los países seleccionadas (el Estado de Palestina, Etiopía, el Iraq, Nepal, el Níger y Sri Lanka) los asociados no habían presentado el presupuesto acompañado de las planillas y la descripción del presupuesto pertinentes.

60. La auditoría de las oficinas seleccionadas puso de manifiesto lo siguiente:

- i) En la oficina en el Afganistán, el PMA preparó el presupuesto inicial para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En el caso de Nutrition and Education International, el PMA no participó en la preparación del presupuesto, con lo que el asociado y el Programa no colaboraron en la estimación del presupuesto. El PMA tampoco comparó el costo de las operaciones estimado por Nutrition and Education International con las normas locales en operaciones parecidas llevadas a cabo en el país.
- ii) En la oficina en el Chad, pese a que el PMA y los asociados colaboraron en la estimación de los costos de operación, no había documentos específicos que respaldaran el proceso de consulta relacionado con los asociados seleccionados, a saber, la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad, la Cruz Roja del Chad y la ADRA.
- iii) En la oficina en Etiopía, el PMA preparó los presupuestos revisados para ciertos asociados, que fueron la Oficina de Finanzas y Desarrollo Económico de Amhara, la Oficina de Finanzas y Desarrollo Económico de Tigray y los Servicios de Inteligencia y Seguridad Nacional de la República Democrática Federal de Etiopía.

61. En la oficina en Sri Lanka, el Gobierno, por conducto de la dependencia de gestión de proyectos del Ministerio de Desarrollo Económico, tomó la iniciativa en la prestación de servicios logísticos y el suministro de orientación a los organismos de ejecución para la actuación sobre el terreno, así como en la realización del examen y las reuniones correspondientes. La dependencia de gestión de proyectos facilitó la ejecución por medio de las secretarías de distrito en los respectivos distritos. Cuando se examinaron los documentos relacionados con los asociados seleccionados (dependencia de gestión de proyectos, World Vision y ZOA Refugee Care), se observó que no se habían preparado los presupuestos. En el caso de la dependencia de gestión de proyectos, el PMA y el Gobierno habían analizado únicamente los costos y la contribución general del Gobierno. No se sabía:

- si los costos estimados de los suministros de oficina, alquiler y gastos ordinarios eran proporcionales a las actividades que realizaba el PMA con el asociado;
- si el alquiler de la oficina, los suministros, las computadoras, el equipo de comunicaciones y el mobiliario ya existían;
- si estos se habían imputado a otro proyecto del PMA, y
- si había habido duplicidad o cálculo de los costos en exceso.

Observación 7

Si bien se dispone de un marco amplio para supervisar la formulación de presupuestos por asociados cooperantes, este no se aplica de manera estricta. No hay directrices para la formulación de presupuestos en el caso de los asociados gubernamentales.

Recomendación 7

Se recomienda que el PMA garantice que las ONG y el Programa cumplan todas las disposiciones de las directrices para la preparación de los presupuestos de las ONG en apoyo de las operaciones del PMA. Las directrices podrían examinarse para tener en cuenta las obligaciones de los asociados gubernamentales.

VIII. Aplicación de los acuerdos de asociación sobre el terreno

62. El acuerdo de asociación sobre el terreno es un acuerdo de proyecto elaborado para cada proyecto en el que colaboran el PMA y el asociado cooperante que comprende la distribución de alimentos a los beneficiarios y para el que el asociado solicita financiación al PMA. El asociado cooperante y la oficina del PMA en el país elaboran y firman el acuerdo de asociación sobre el terreno. En el acuerdo se exponen sucintamente:
- los objetivos de la asociación;
 - las funciones y responsabilidades de cada organización;
 - detalles sobre cantidades de alimentos, raciones alimentarias, mecanismos de distribución, etc.;
 - las necesidades en materia de presentación de informes y gestión financiera, y
 - los procedimientos de pago.
63. El éxito de todo programa depende en gran medida de la debida aplicación de las disposiciones del acuerdo de asociación sobre el terreno. Por lo tanto, en estos acuerdos deben exponerse claramente las esferas estratégicas en las que ambas organizaciones pueden colaborar; las esferas de responsabilidad de cada organización, indicando sus ventajas comparativas; los recursos que aportará cada organización y si existen mecanismos para garantizar que los proyectos o programas se llevan a cabo de conformidad con el acuerdo de asociación sobre el terreno.
64. Observamos que de las 20 oficinas en los países seleccionadas,
- i) cuatro (el Afganistán, Etiopía, el Iraq y Sri Lanka) no tenían un formato uniforme de acuerdo de asociación sobre el terreno;
 - ii) en tres (el Afganistán, el Iraq y Kenya) no existían mecanismos para verificar las listas de beneficiarios;
 - iii) en seis (el Afganistán, el Chad, el Estado de Palestina, Sri Lanka, Zambia y Zimbabwe) no se encontró en los registros la lista de personas autorizadas para

- firmar la recepción de los productos, en particular muestras de su firma y su sello oficial;
- iv) en ocho (el Afganistán, Haití, el Iraq, Nepal, la República Democrática del Congo, Sri Lanka, Sudán del Sur y Zimbabwe) hubo retrasos en la firma de las cartas de porte, y
 - v) en 10 (el Afganistán, el Chad, Kenya, el Pakistán, la República Democrática del Congo, Sri Lanka, el Sudán, Sudán del Sur, Uganda y Zambia) los pagos a los asociados cooperantes se efectuaron con retraso.

A. Retrasos en la firma de acuerdos de asociación sobre el terreno

65. Observamos que hubo retrasos en la firma de acuerdos de asociación sobre el terreno en 14 de las 20 oficinas en los países seleccionadas, a saber, el Afganistán, Bangladesh, Filipinas, Haití, el Iraq, el Níger, el Pakistán, la República Democrática del Congo, Sri Lanka, el Sudán, Sudán del Sur, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

66. La auditoría de la oficina en el Pakistán reveló lo siguiente:

- i) En lo que respecta a la ejecución de actividades de efectivo por trabajo (EPT) o alimentos por trabajo (APT), los acuerdos o memorandos de entendimiento entre el PMA y los asociados se habían firmado después de la fecha de su entrada en vigor. A continuación se ofrecen algunos ejemplos:

Nombre del asociado	Fecha de inicio del acuerdo	Fecha de vencimiento del acuerdo	Fecha de la firma del acuerdo/memorando de entendimiento por el PMA	Fecha de la firma del acuerdo/memorando de entendimiento por el asociado
SIDA	01.02.12	30.06.12	03.02.12	15.02.12
HANDS	15.02.12	14.06.12	21.02.12	27.02.12
WVI	15.02.12	14.06.12	28.03.12	26.03.12
SIDA	01.02.12	31.08.12	11.07.12	17.07.12
ACTED	01.08.12	15.08.12	23.08.12	23.08.12

- ii) El examen de los acuerdos que se firmaron en 2011 y 2012 con determinados asociados, a saber, Save the Children Federation Inc., Sindh Community Foundation, Relief International, el Departamento de Educación (la dependencia de ejecución de proyectos del Departamento de Educación y Alfabetización), el Programa nacional de apoyo rural y Basic Education and Employable Skill Training, reveló que todos ellos se habían firmado después de la fecha de entrada en vigor del acuerdo, ya sea por ambas partes o al menos por una de las partes, o que una de las partes no había firmado el acuerdo. Además, las fechas indicadas

por ambas partes diferían en todos los acuerdos, lo que indicaba que se habían firmado en fechas distintas.

iii) El acuerdo original de asociación sobre el terreno con Basic Education and Employable Skills Training (BEST), en el marco de la operación de emergencia (OEM) 108280 destinada a las PDI, fue firmado el 23 de septiembre de 2008, por el PMA, y el 8 octubre de 2008 por el asociado BEST. El acuerdo se modificó 13 veces. El PMA firmó la última versión el 26 de julio de 2011 y el asociado, el 2 de agosto de 2011. La modificación del acuerdo original para que el asociado siguiera colaborando por tres años, en lugar de seguir el procedimiento basado en un nuevo acuerdo de asociación sobre el terreno, no redundó en interés de la competencia leal.

67. En la auditoría de la oficina en Zimbabwe, se observó lo siguiente:

i) Los acuerdos de asociación sobre el terreno concertados en 2011 con los asociados cooperantes, es decir, World Vision, Care International, Concern Worldwide, GOAL Zimbabwe y Christian Care, en relación con el programa relativo a la OPSR 200162, se firmaron ya iniciado el programa, como se indica a continuación:

Nombre del asociado	Período abarcado por el acuerdo de asociación sobre el terreno	Fecha en la que el asociado cooperante firmó el acuerdo de asociación sobre el terreno
World Vision	1.01.2011 a 30.04.2011	16.02.2011
Care International	1.01.2011 a 30.04.2011	7.01.2011
Concern Worldwide	1.01.2011 a 30.04.2011	26.01.2011
GOAL Zimbabwe	1.01.2011 a 30.04.2011	1.02.2011
Christian Care	1.01.2011 a 30.04.2011	14.01.2011

ii) La oficina reconoció que los acuerdos de asociación se habían firmado tarde durante ese período y atribuyó esas demoras a que las negociaciones habían tardado más de lo previsto y a los retrasos por parte del asociado cooperante. También se señaló que se adoptaron medidas para que los acuerdos se firmaran antes de la fecha de inicio después de que el Asesor Superior de Programas del Despacho Regional de Johannesburgo expresara su preocupación. Asimismo, se indicó que la necesidad de emprender las operaciones de asistencia estacional selectiva en plazos concretos originó desfases entre la firma de los acuerdos y la puesta en marcha del programa.

iii) Observamos que el memorando de entendimiento entre el PMA y el Gobierno de la República de Zimbabwe para la OPSR 200162 se firmó el 10 de octubre de 2012, mientras que el programa había comenzado el 1 de enero de 2011. El retraso se atribuyó a los cambios que la Oficina de Servicios Jurídicos del PMA había introducido en el modelo de acuerdo y a la tardanza del Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales, que a su vez lo había enviado a su propio departamento jurídico

y, a continuación, al Gabinete para la aprobación final antes de la firma. La oficina también señaló que, mientras esperaban que el nuevo memorando de entendimiento se aprobara y firmara, siempre habían prorrogado el memorando anterior para tener disponible un documento jurídico válido. Sin embargo, observamos que el memorando se había prorrogado hasta el 31 de mayo de 2012, mientras que el nuevo memorando no se había firmado hasta octubre de 2012, con cuatro meses de retraso.

B. Déficit en la entrega de alimentos

- 68.** Observamos que en 11 de las 20 oficinas seleccionadas (Bangladesh, Kenya, Nepal, el Pakistán, la República Democrática del Congo, Sri Lanka, el Sudán, Sudán del Sur, Uganda, Zambia y Zimbabwe) se produjeron pérdidas de alimentos como consecuencia del deterioro o el transporte y un almacenamiento excesivo.
- 69.** La auditoría de la oficina en Kenya reveló que en tres proyectos, a saber, la OPSR 200294, la OPSR 102583 y la OPSR 200174, la entrega de alimentos había sido encomiable. Sin embargo, en el caso del proyecto relativo a la OPSR 106660 (terminado), entre 2010 y 2012 (hasta agosto de ese año) se había registrado un déficit en la entrega de alimentos por parte de los asociados seleccionados (la Sociedad de la Cruz Roja de Kenya, World Vision Kenya, Save the Children, Care Kenya, Food for the Hungry y la Organización Internacional Islámica de Socorro), a pesar de que se disponía de los productos alimenticios.
- 70.** La auditoría de la oficina en Somalia puso de manifiesto que, de 2010 a 2012 (hasta agosto de ese año), a pesar de que se disponía de alimentos, se registraron los siguientes déficits en la entrega de alimentos por parte de los asociados seleccionados:

Nombre del asociado	Objetivo de distribución de alimentos (toneladas)	Distribución real (toneladas)	Porcentaje del volumen efectivo distribuido	Observaciones
Consejo Danés para los Refugiados	29 575,29	22 677,911	76,68	
Brothers Relief	13 549,383	12 409,146	91,59	
Save the Children - Reino Unido	13 940,55	6 730,283	48,28	La fecha prevista en tres de los seis acuerdos de asociación sobre el terreno era hasta diciembre de 2012
Muslim Aid - Reino Unido	3 705,887	311,149	8,4	La fecha prevista en dos de los seis acuerdos de asociación sobre el terreno era hasta diciembre de 2012
Agency for Peace and Development	3 010,437	758,040	25,18	La fecha prevista en ambos acuerdos de asociación sobre el terreno era hasta diciembre de 2012

71. La oficina en el país declaró que estaba colaborando constantemente con el asociado cooperante para mejorar la distribución y la presentación de informes al respecto.
72. En la oficina en Zambia, el proyecto de programa en el país 200157 tenía como componente principal el programa de alimentación escolar con productos locales, cuyo objetivo era lograr que los niños volvieran a la escuela gracias al programa de alimentación. Puesto que el Gobierno de Zambia había proporcionado maíz en especie, la función del PMA se limitó fundamentalmente a la compra de otros productos, como aceite vegetal y legumbres secas, frijoles o arvejas, y al reembolso de los gastos correspondientes a los contratos de transporte secundario y la financiación de especialistas. Las juntas de educación de distrito y las escuelas estaban encargadas de la ejecución.
73. Observamos que los logros obtenidos en relación con los objetivos del programa habían sido muy bajos ya que, hasta julio de 2012, se había alcanzado solo al 7% de los beneficiarios y se había distribuido el 9% de los alimentos.
74. Asimismo, se constató que en varias ocasiones las juntas de educación de distrito y las escuelas no habían distribuido productos a los niños durante varios meses en los distritos de Shangombo, Mongu, Kaoma, Mambwe y Kalabo, pese a que se disponía de alimentos.
75. La oficina en Zambia atribuyó los problemas a varias cuestiones como las limitaciones en la financiación y las interrupciones en la cadena de suministro, las

dificultades de transporte en algunos de los distritos alejados donde no llegaron a concertarse contratos de transporte secundario (como en el caso de Shangombo y Kalabo) y la falta de productos complementarios. Por ejemplo, en el caso de Shangombo, las legumbres secas se recibieron antes que los cereales, pero no pudieron distribuirse, pues ello había duplicado los costos de transporte.

76. La oficina en Zambia notificó que, entre 2011 y 2012 (hasta la fecha de la auditoría), las juntas de educación de distrito habían registrado una pérdida total de productos deteriorados por valor de 69.600 dólares, como se indica a continuación:

Descripción	Valor de la pérdida (en dólares)	Período en que se produjo la pérdida
Harina de maíz	7 333,14	Enero de 2011
Aceite vegetal	1 545,94	
Frijoles y arvejas	1 351,92	
Harina de maíz	53 184,52	Enero de 2012
Legumbres secas	6 184,25	
TOTAL	69 599,77	

77. Se indicó que las pérdidas se debían al “deterioro”, lo que se atribuyó a diversos motivos como la mala calidad de los suministros procedentes de los molinos, los retrasos en el aprovisionamiento a las escuelas y los retrasos en el consumo resultantes de las pérdidas en el marco del almacenamiento. Sin embargo, el PMA no llevó a cabo en estos casos labores de recuperación, ya que el Gobierno había suministrado el maíz gratuitamente. Con respecto a las pérdidas de otros productos, la oficina en Zambia afirmó que se habían recuperado los productos perdidos cuando la causa era la negligencia.
78. Tenemos entendido que, aunque se elabora un informe sobre las pérdidas cuando estas se producen, las razones no se analizaron detalladamente, lo que podría servir de fuente para determinar problemas sistémicos.

C. Retrasos en la distribución

79. Constatamos que en ocho de las 20 oficinas seleccionadas (el Iraq, Kenya, Nepal, la República Democrática del Congo, Sri Lanka, el Sudán, Sudán del Sur y Zambia) hubo retrasos en el transporte de los alimentos a los puntos de distribución.
80. En la oficina en Zambia, uno de los productos que se utilizó con frecuencia para el programa en el país 200157 (Programa de alimentación escolar con productos locales) fue la harina de maíz “CERMML”, que el Gobierno de Zambia suministró a las escuelas mediante compras locales. La harina de maíz preparada con molinos verticales tiene un tiempo óptimo de conservación, de dos meses, si se compra localmente (especificaciones del PMA sobre la harina de maíz local, de fecha 23 de mayo de 2011).

81. Observamos que en algunos de los distritos la harina de maíz se consumía al cabo de casi ocho meses. En un caso, en el distrito de Mazabuka, el saldo de 77.169 toneladas de harina de maíz, entregadas en noviembre de 2011, pasó a ser negativo en febrero de 2012 después de casi cuatro meses, puesto que, al parecer, se habían producido pérdidas durante el almacenamiento debidas al poco tiempo de conservación.
82. Uno de los problemas que afectó al suministro de los productos fue que se realizó en una etapa avanzada de un trimestre escolar o justo antes de que las escuelas cerraran por el trimestre. En consecuencia, los productos quedaron sin consumirse y se deterioraron, en el caso de los alimentos con poco tiempo de conservación, como la harina de maíz CERMML, o las escuelas los distribuyeron a los niños como raciones para llevar a casa, lo cual privaba de sentido al objetivo de que los niños asistieran a la escuela.
83. La oficina en Zambia afirmó que los retrasos en el suministro se debían a problemas de transporte. Se nos dio a entender que se estaba reemplazando lentamente la harina de maíz CERMML por el maíz en grano, cuyo tiempo de conservación es mayor, sobre todo en los distritos de acceso difícil. También se indicó que la oficina estaba enterada de esos problemas y estaba colaborando con el Gobierno de Zambia para resolverlos.

Observación 8

El incumplimiento de los procesos institucionales de gestión de estos acuerdos fue generalizado, lo que es señal de ineficiencia y planea el riesgo de no garantizar la transparencia y un costo óptimo.

Recomendación 8

Se recomienda que el PMA fortalezca los mecanismos relacionados con todo el proceso de firma de los acuerdos de asociación sobre el terreno para asegurarse de que todos los programas del PMA se ejecuten, como se indica en esos acuerdos, de manera eficiente y eficaz.

IX. Seguimiento y evaluación

84. En teoría, el PMA y el asociado cooperante deberían diseñar y ejecutar conjuntamente la estrategia de SyE. La oficina del PMA en el país y el asociado deberían reunirse trimestralmente para examinar los progresos realizados en materia de productos, las conclusiones del seguimiento por contacto directo con los beneficiarios y las pruebas iniciales de los resultados alcanzados. También deberían reunirse una o dos veces al año para examinar los progresos realizados en materia de productos y, si procede, ponerse de acuerdo oficialmente sobre las medidas que han de adoptarse.

- 85.** El asociado cooperante, que se encargaba del seguimiento de las actividades cotidianas, debía presentar los siguientes tres tipos de informes al PMA y los demás organismos:
- un informe mensual sobre las distribuciones en el que se facilitaba información sobre la cantidad de alimentos recibidos y el número de los beneficiarios, desglosados por sexos y por edad;
 - un informe parcial trimestral en el que se facilitaba información descriptiva y cualitativa, así como cuantitativa, con arreglo a lo prescrito y detallado en el acuerdo de asociación sobre el terreno, y
 - por último, al término de las actividades, se debía presentar un informe final que unificara la información recopilada durante todo el período abarcado por el acuerdo de asociación sobre el terreno.
- 86.** En todas las operaciones el PMA se encargaba de:
- analizar los informes de los asociados para velar por el cumplimiento de los objetivos de las operaciones;
 - colaborar con los asociados para que se adoptaran las medidas correctivas necesarias, y
 - reunir información independiente sobre el terreno, incluidas conversaciones con los beneficiarios conocidas como “seguimiento por contacto con los beneficiarios”, de conformidad con la estrategia de SyE elaborada conjuntamente para verificar las conclusiones de los asociados.
- 87.** Tanto el PMA como el asociado cooperante debían encargarse del seguimiento posterior a la distribución, lo cual suponía visitar los hogares beneficiarios para comprobar hasta qué punto padecían inseguridad alimentaria, aclarar cómo se usaba y distribuía la ayuda alimentaria en los hogares y determinar qué activos y otras fuentes de alimentos tenían a su disposición los hogares.
- 88.** Nuestra auditoría tenía por objeto determinar si se estaba supervisando debidamente la ejecución de los programas por parte de los asociados cooperantes y si estos estaban presentando puntualmente los correspondientes informes periódicos, sobre todo los relativos a la distribución de ayuda alimentaria. También determinamos si el desempeño de los asociados se estaba evaluando periódicamente de forma transparente para evaluar sus resultados en la ejecución de los programas del PMA.
- 89.** Constatamos que, de las 20 oficinas en los países seleccionadas:
- i) Seis (el Estado de Palestina, el Iraq, Sri Lanka, Sudán del Sur, Uganda y Zimbabwe) carecían de procedimientos operativos estándar para el seguimiento.

- ii) En la oficina en Bangladesh, el seguimiento se efectuaba conforme a un plan mensual. Sin embargo, solo se había recibido un informe resumido de los resultados de la oficina en el país. Hubo que solicitar el informe detallado a la suboficina cuando hizo falta. Además, una verificación de prueba de un informe de un asociado (Shushilan) para julio de 2012 relativo a Satkhira (proyecto de programa en el país 104100) reveló una discrepancia de 2.066 toneladas de arroz. No se encontraron registros de las causas de esa discrepancia u observaciones al respecto.
- iii) En siete oficinas (el Afganistán, Etiopía, Haití, el Iraq, el Pakistán, Somalia y Sri Lanka) los informes mensuales se presentaron con retraso.
- iv) En la oficina en el Pakistán, constatamos que los informes de los asociados llevaban más de un mes pendientes de presentación. Los retrasos eran mayores en el caso de los proyectos ejecutados por el Gobierno.
- v) En la oficina en Somalia, al 30 de septiembre de 2012, 81 de los 267 informes previstos estaban pendientes de presentación en relación con determinados asociados (el Consejo Danés para los Refugiados, Save the Children, Muslim Aid, Brothers Relief and Development y Agency for Peace and Development).
- vi) En seis oficinas (Etiopía, el Pakistán, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur y Sri Lanka) no se habían conciliado los datos facilitados por los asociados en sus informes.
- vii) En la oficina en el Pakistán, un cotejo aleatorio de los datos relativos a la cantidad de alimentos distribuidos que figuraban en un informe de un asociado sobre la distribución y en el informe sobre la distribución de alimentos preparado por la suboficina de Sindh puso de manifiesto una discrepancia en la cantidad de alimentos distribuidos (número de informe 2537). En el registro no se encontraron las causas de esa discrepancia ni observaciones al respecto.
- viii) En 14 oficinas (el Estado de Palestina, Etiopía, Filipinas, Haití, el Iraq, Kenya, Nepal, el Níger, la República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka, el Sudán, Sudán del Sur y Zimbabwe) los asociados no estaban presentando informes trimestrales.
- ix) En ocho oficinas (Bangladesh, Etiopía, Haití, el Iraq, Kenya, el Níger, Sri Lanka y Somalia) los asociados no estaban presentando informes finales.
- x) En cuatro oficinas (Etiopía, Sri Lanka, Uganda y Zambia) no se estaba reuniendo información independiente sobre el terreno, en particular mediante las conversaciones con beneficiarios conocidas con el nombre de "seguimiento por

contacto con los beneficiarios” de conformidad con la estrategia de SyE elaborada conjuntamente para verificar las conclusiones de los asociados.

- xi) En la oficina en Zambia observamos que el seguimiento efectuado por la oficina solo se refería a las juntas de educación de distrito que distribuían alimentos a las escuelas, pero no llegaba al punto final, es decir, las escuelas.
- xii) En la oficina en Kenya nuestro examen de los resúmenes mensuales de seguimiento relativos a los meses de mayo a agosto de 2012 indicó que se podía mejorar el seguimiento por contacto con los beneficiarios, como se desprende del siguiente cuadro:

Proyecto	OPSR 106660: Protección y restablecimiento de los medios de subsistencia en las zonas áridas y semiáridas				OPSR 200174: Asistencia alimentaria para los refugiados en Kenya	
Actividad	Distribución general de alimentos/alimentos para la creación de activos		Programa de alimentación suplementaria		Programa de alimentación suplementaria	
Mes	Objetivo	Cifras efectivas	Hogares beneficiarios	Hogares efectivos	Objetivo	Cifras efectivas
Mayo de 2012	900	354	660	183	90	0
Junio de 2012	580	302	760	182	90	0
Julio de 2012	800	665	760	295	90	0
Agosto de 2012	790	617	780	310	80	0
TOTAL	3 070	1 938	2 960	970	350	0

- xiii) En dos oficinas (Etiopía y Haití) no se estaba llevando a cabo ningún tipo de seguimiento posterior a la distribución que incluyera visitas a los beneficiarios.
- xiv) En 11 oficinas en los países (el Afganistán, el Estado de Palestina, Etiopía, Filipinas, Haití, el Iraq, Sri Lanka, el Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabwe) no existían procedimientos operativos estándar para la evaluación de los asociados.
- xv) En la oficina en Somalia no se evaluaron los siguientes asociados, pese a que había vencido el plazo correspondiente:

Nº de serie	Nombre del asociado	Oficina de la zona en cuestión	Nº del acuerdo de asociación sobre el terreno	Período del contrato hasta	Fecha prevista
i.	Consejo Danés para los Refugiados	Hargeisa	CP/DRC/019/VT/2012	23 de agosto de 2012	31 de agosto de 2012
		Mogadiscio	CP/DRC/140/GFD/2011	31 de enero de 2012	Febrero de 2012
ii.	Brothers Relief and Development Organization	Central	CP/BRADO/006/FFW/2012	20 de mayo de 2012	30 de junio de 2012

xvi) En la oficina en Filipinas no se realizaban evaluaciones de los asociados, sino de los proyectos en su conjunto.

xvii) En la oficina en Zambia no se evaluaban las juntas de educación de distrito.

xviii) En la oficina en Kenya no se habían realizado evaluaciones de los asociados para 2012 (al 30 de septiembre de 2012). A continuación se indica en un cuadro el estado de las evaluaciones realizadas antes de la fecha prevista para determinados asociados cooperantes:

Asociado cooperante	DISTRITO	ACTIVIDAD	ESTADO
Food for the Hungry	Marsabit	Distribución general de alimentos	✓
KRC	Makueni	Distribución general de alimentos	✗
		alimentos para la creación de activos (ACA)	✗
	Kwale	Distribución general de alimentos	✓
	Río Tanar	ACA	✗
		Distribución general de alimentos	✗
	Malindi	ACA	✓
		Distribución general de alimentos	✓
	Garissa	ACA	✓
		Distribución general de alimentos	✓
		Ijara	Distribución general de alimentos
WVI	Kilifi	ACA	✗
		Distribución general de alimentos	✗
	Taita Taveta	ACA	✗
		Distribución general de alimentos	✗
	Pokot oriental	Distribución general de alimentos	✗
	Pokot occidental	Distribución general de alimentos	✗
	Makueni	ACA	✗
		DGA	✗
	Turkana	DGA	✗
	Baringo	ACA	✗
		DGA	✗
	Makueni	DGA	✓
		ACA	✓
Organización Internacional Islámica de Socorro	Mandera	Programa de alimentación suplementaria general (PASG)	✗
	Wajir	PASG	✗
Save the Children - Reino Unido	Wajir	PASG	✗
	Mandera	PASG	✗

Observación 9

Aunque la Sede ha concebido un marco de seguimiento y evaluación (SyE) de proyectos como conjunto de instrumentos de SyE, algunas oficinas en los países no habían elaborado procedimientos operativos estándar para el SyE de los asociados cooperantes. Además, estos procesos no se estaban analizando periódicamente, lo que produjo vacíos en el seguimiento de las actividades de los asociados cooperantes. En consecuencia, se perdió la oportunidad de adoptar a tiempo medidas de mitigación.

Recomendación 9

Se recomienda que la Sede del PMA considere la posibilidad de emitir una directiva dirigida a las oficinas en los países a fin de que estas elaboren procedimientos operativos estándar en materia de seguimiento y evaluación (SyE) de los asociados cooperantes. Además, podría establecer mecanismos mínimos de seguimiento básico, de carácter obligatorio.

X. Función de los despachos regionales

90. Los despachos regionales tenían que supervisar la contabilización de los productos y vigilar la aplicación del COMPAS (sistema de seguimiento de productos) en la región. Desempeñan funciones de supervisión de los datos sobre la manipulación o distribución de productos que se recogen en el COMPAS. En el despacho regional de Nairobi, del estado de la distribución registrado al 30 de septiembre de 2012 se desprendía que, a fines del tercer trimestre, solo un 59% de los alimentos manipulados se había consignado como distribuido y registrado en el COMPAS. Por lo que se refiere a la República del Congo (Brazzaville), Djibouti y Sudán del Sur, la proporción era incluso inferior al 30%. Además, existía una diferencia importante entre el recuento físico y los registros del COMPAS sobre los movimientos de existencias. En el caso de Etiopía, el recuento de las existencias era incluso superior a los datos introducidos en el COMPAS.
91. Los despachos regionales seleccionados (Johannesburgo, Nairobi y Bangkok) no disponían de datos sobre la calidad del desempeño de los asociados cooperantes. Es esta una esfera de supervisión importante, ya que la prestación final de servicios estaba supeditada al desempeño de los asociados, y la información facilitada por las oficinas en los países debía estar disponible en los despachos regionales. La elaboración por las oficinas en los países de informes periódicos sobre el desempeño de los asociados contribuiría a determinar los problemas sistémicos con los asociados y encontrar soluciones. Debería incluirse este aspecto en las funciones de supervisión de los despachos regionales, así como en la lista de verificación utilizada para las misiones. La evaluación de la calidad del desempeño de los asociados cooperantes es un aspecto importante de la supervisión y el seguimiento que debería

contribuir a la orientación facilitada por los despachos regionales a las oficinas en los países.

Observación 10

Actualmente, los despachos regionales no están desempeñando funciones de supervisión importantes por lo que se refiere a la gestión de los asociados cooperantes por las oficinas en los países. No se efectuaron misiones concretas para evaluar la gestión que realizan estas oficinas de los asociados cooperantes. Incluso en el Plan de Gestión para el bienio 2013-2015, en el que se propone una nueva estructura orgánica del PMA, no se mencionan la función y la responsabilidad exactas de los despachos regionales en cuanto a la gestión de los asociados cooperantes en las oficinas en los países.

Recomendación 10

Se recomienda que los despachos regionales del PMA desempeñen una función más importante en la supervisión de las oficinas en los países. En particular, hay que planificar y realizar misiones de supervisión para evaluar el desempeño de las oficinas en los países en relación con la gestión de sus asociados cooperantes.

Anexo – 1

**Lista de las oficinas en los países y los despachos regionales
seleccionados para la auditoría**

Período de la auditoría: enero de 2010 a agosto de 2012

N.º de serie	Nombre
1	<i>Oficina en el Afganistán</i>
2	<i>Oficina en Bangladesh</i>
3	<i>Oficina en el Chad</i>
4	<i>Oficina en la República Democrática Del Congo</i>
5	<i>Oficina en Etiopía</i>
6	<i>Oficina en Haití</i>
7	<i>Oficina en el Iraq</i>
8	<i>Oficina en Kenya</i>
9	<i>Oficina en Nepal</i>
10	<i>Oficina en el Níger</i>
11	<i>Oficina en el Pakistán</i>
12	<i>Oficina en el Estado de Palestina</i>
13	<i>Oficina en Filipinas</i>
14	<i>Oficina en Somalia</i>
15	<i>Oficina en Sudán del Sur</i>
16	<i>Oficina en Sri Lanka</i>
17	<i>Oficina en el Sudán</i>
18	<i>Oficina en Uganda</i>
19	<i>Oficina en Zambia</i>
20	<i>Oficina en Zimbabwe</i>
21	<i>Despacho Regional de Johannesburgo (África Meridional)</i>
22	<i>Despacho Regional de Nairobi (África Oriental y Central)</i>
23	<i>Despacho Regional de Bangkok (Asia)</i>

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADRA	Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales
APT	alimentos por trabajo
BEST	Basic Education and Employable Skills Training
CARE	Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo
COMPAS	Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos
EPT	efectivo por trabajo
ERM	Dirección de Relaciones Multilaterales y con las ONG
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEM	operación de emergencia
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PASG	Programa de alimentación suplementaria general
PDI	persona desplazada internamente
RM	Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas
SyE	seguimiento y evaluación
TI	tecnología de la información
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA