



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

## COMITÉ DE FINANZAS

**156.º período de sesiones**

**Roma, 3-7 de noviembre de 2014**

**Informe sobre los progresos realizados respecto del Marco de rendición de cuentas y control interno**

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

**Sr. Boyd Haight**

**Director de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos**

**Tel.: +39 06 570 55324**

*Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).*



m1754s

### RESUMEN

- En el presente documento figura un informe sobre los progresos realizados respecto de la elaboración de un marco de rendición de cuentas y control interno en la FAO, solicitado por el Comité de Finanzas en su 154.º período de sesiones de mayo de 2014.
- Durante el período que abarca el informe, la Secretaría hizo balance de la contribución de su labor sobre la rendición de cuentas y el control interno a las prioridades estratégicas más amplias de la Organización.
- La aplicación del nuevo marco estratégico ha llevado al establecimiento de nuevas relaciones y nuevos órganos de supervisión de la gestión en relación con la rendición de cuentas. Dichas relaciones, los mandatos asociados y los mecanismos de presentación de informes se distribuyen entre varios documentos. Estos han evolucionado a la luz de la experiencia adquirida y deben consolidarse. En diciembre de 2014, la FAO habrá aplicado una política de rendición de cuentas coherente, en la que se definirán las funciones de la Administración superior y los principales mecanismos de supervisión de la gestión.
- Aunque las diversas políticas vigentes responden ampliamente a los requisitos de un sistema eficaz de control interno, estas deben situarse en un marco global, coordinar y proporcionar orientación con respecto a la labor futura sobre control interno y dar respuesta a los continuos desafíos que plantea la aplicación de controles, especialmente sobre el terreno. Para junio de 2015, la FAO habrá adoptado un marco general de control interno y finalizado un diagnóstico de referencia de dicho control, otorgando prioridad a los problemas y las medidas de atenuación que se aplicarán dentro del marco.

### ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas a examinar el estado actual de la elaboración y la aplicación de un marco de rendición de cuentas y control interno en la FAO y a ofrecer sus opiniones o brindar asesoramiento al respecto.

#### Propuesta de asesoramiento

- **El Comité de Finanzas examinó los progresos obtenidos en la elaboración y aplicación de un marco de rendición de cuentas y control interno en la FAO.**
- **El Comité:**
  - **tomó nota de las mejoras señaladas respecto de la rendición de cuentas y el control interno;**
  - **se mostró de acuerdo con las disposiciones que se estaban tomando para la aplicación de una política de rendición de cuentas en diciembre de 2014 y un marco general de control interno en junio de 2015;**
  - **pidió que en su período de sesiones de noviembre de 2015 se le presentara un informe sobre las medidas adoptadas.**

## Antecedentes

1. En su 154.º período de sesiones de mayo de 2014, el Comité de Finanzas examinó los progresos realizados con respecto a la rendición de cuentas, la gestión del riesgo y el control interno. El Comité tomó nota de la finalización del proyecto relativo a la gestión del riesgo institucional y solicitó que en su próximo período de sesiones ordinario de noviembre de 2014 se le presentara un informe sobre los progresos realizados respecto de la rendición de cuentas y el control interno<sup>1</sup>.
2. Se trata del tercer informe dirigido al Comité de Finanzas sobre los progresos alcanzados en cuanto al marco de rendición de cuentas y control interno en la FAO. En el primer informe de noviembre de 2013<sup>2</sup> se expuso el enfoque conceptual que estaba adoptando la Secretaría para integrar la rendición de cuentas y el control interno en las prácticas de trabajo de la FAO, con la gestión del riesgo como enlace. De forma sintetizada, la rendición de cuentas asigna responsabilidad y otorga competencia respecto de los resultados que se van a alcanzar; la gestión del riesgo determina las amenazas y las oportunidades que plantea la obtención de dichos resultados; y el control interno constituye la respuesta. La importancia que se otorga al riesgo en el control interno hace que el control de la gestión guarde proporción con los beneficios.
3. En el segundo informe sobre los progresos alcanzados de mayo de 2014<sup>3</sup> se explicó que la principal prioridad en cuanto a la rendición de cuentas y el control interno había sido apoyar la aplicación del nuevo marco estratégico a través del Plan a plazo medio y el Programa de trabajo y presupuesto, integrando la gestión del riesgo en los trabajos de la FAO. En el informe se presentaron también las conclusiones de las evaluaciones de los donantes sobre los sistemas de control de la gestión de la FAO.
4. Desde mayo de 2014, la Secretaría ha seguido aplicando medidas de rendición de cuentas y control interno con respecto a determinadas funciones y esferas de trabajo. Las medidas finalizadas y en curso se resumen en el Anexo 1. Al mismo tiempo, la Secretaría llevó a cabo un examen estratégico de dichas medidas de rendición de cuentas y control interno a fin de diagnosticar problemas detectados y asegurar la aplicación de un marco de rendición de cuentas y control interno sólido y eficaz.

## El contexto estratégico para la rendición de cuentas y el control interno

5. La labor de la Secretaría respecto de la rendición de cuentas y el control interno se lleva a cabo en el marco del objetivo global en materia de políticas de mejorar la integridad financiera y administrativa en la FAO y del logro de resultados programáticos, contribuyendo a consolidar la iniciativa de cambio para la transformación.
6. Para esta iniciativa es necesario que los directivos y el personal trabajen de una forma nueva. Como elemento central de esta evolución del modo en que trabaja la FAO figura el cambio de la adopción centralizada de decisiones a un enfoque descentralizado que potencia el papel de la primera línea, promueve la innovación y la sensibilización sobre los costos, se orienta por los resultados y las expectativas de las partes interesadas y utiliza las asociaciones externas en los planos estratégico y operacional.
7. Por este motivo, la iniciativa del cambio para la transformación incluyó en su ámbito de aplicación la mejora de la rendición de cuentas y el control interno. La FAO renovó sus mecanismos de rendición de cuentas con la introducción del nuevo marco estratégico y el Plan a plazo medio. Asimismo, reorientó la forma en que ejecuta el Programa de trabajo a fin de brindar mejor apoyo a la obtención de resultados a nivel nacional. Esta acción estuvo acompañada del refuerzo de la capacidad sobre el terreno en las operaciones mediante la descentralización de las operaciones de emergencia y el fortalecimiento de la función directiva de las oficinas en los países.

---

<sup>1</sup> CL 149/4, Informe del 154.º período de sesiones del Comité de Finanzas, párrafos 37 y 38.

<sup>2</sup> FC 151/20, Marco de rendición de cuentas y control interno.

<sup>3</sup> FC 154/17, Informe sobre los progresos realizados respecto del Marco de rendición de cuentas y control interno.

8. Por ejemplo, está surgiendo una nueva generación de Representantes de la FAO, que son seleccionados de forma más rigurosa y que poseen aptitudes, competencias y conocimientos más adecuados. En muchos casos se trata asimismo de personal de la FAO con experiencia, que entiende el funcionamiento de la Organización y la forma en que se toman las decisiones, y que tiene una visión clara del apoyo necesario para obtener buenos resultados.

9. Los observadores externos han constatado mejoras a raíz de este trabajo. Por ejemplo, en recientes evaluaciones de los donantes, resumidas en el informe sobre los progresos realizados de mayo de 2014, existe un consenso global en cuanto a que la FAO dispone por lo general de las políticas y procedimientos necesarios para respaldar un sistema eficaz de rendición de cuentas y control interno, y que está avanzando de forma satisfactoria para subsanar las deficiencias detectadas. No obstante, según se demuestra en los informes de la Oficina de Evaluación, la Oficina del Inspector General y el Auditor Externo, estas políticas y procedimientos no se están aplicando de forma coherente, especialmente sobre el terreno.

10. Para reparar esta situación es necesario actualizar y consolidar la rendición de cuentas y aplicar un nuevo enfoque del control interno. En las secciones siguientes se explica la labor que se está realizando o que está previsto realizar a este respecto.

## **Rendición de cuentas**

### **A. Definición de la rendición de cuentas**

11. La Red de Presupuesto y Finanzas<sup>4</sup> de las Naciones Unidas ha definido la rendición de cuentas como “un proceso convenido tanto para dar cuenta de las acciones emprendidas como para responder por ellas; un enfoque sistemático para poner dicho proceso en funcionamiento; y una atención especial a la obtención de resultados y productos concretos”.

12. En consecuencia, un enfoque eficaz de la rendición de cuentas mejora el rendimiento al impulsar los principios de gestión basada en los resultados a través de los distintos niveles de la Organización, mediante:

- a) el establecimiento de funciones claras, pertinentes y mensurables para los directivos y el personal en diferentes niveles de la Organización;
- b) el establecimiento del alcance de esas funciones en un marco institucional coherente, en particular por lo que respecta a la relación con las partes interesadas a fin de entender sus opiniones y darles respuesta;
- c) la facilitación del cumplimiento de esas funciones mediante la asignación de recursos y la delegación de atribuciones (y fijación de sus límites);
- d) la aclaración de cómo, cuándo y por qué motivo<sup>5</sup> se exige a los directivos y al personal que den cuenta de su rendimiento con respecto a las responsabilidades que se les asignan y la autoridad que se les confiere.

### **B. Medidas de mejora de la rendición de cuentas en la FAO**

13. Un enfoque de rendición de cuentas para el conjunto de la Organización comporta la clarificación de las funciones y responsabilidades entre la Administración superior, la documentación de la delegación de atribuciones y los mecanismos para la presentación de informes y supervisión de la gestión. La aplicación del nuevo marco estratégico ha llevado al establecimiento de nuevas relaciones y nuevos órganos de supervisión de la gestión. Estas relaciones, los mandatos asociados y los mecanismos de presentación de informes se distribuyen entre varios documentos y se han desarrollado basándose en la experiencia adquirida.

---

<sup>4</sup> La Red de Presupuesto y Finanzas presenta informes al Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación. Su función consiste en prestar asesoramiento estratégico sobre cuestiones financieras y presupuestarias de interés común para los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

<sup>5</sup> En este sentido, el objetivo incluiría la elección entre sanciones y recompensas, o aprendizaje e innovación.

14. Así pues, para fortalecer la rendición de cuentas en la FAO, la Secretaría consolidará estos documentos como una única declaración de políticas, actualizándolos para que recojan los ajustes recientes y la enseñanza obtenida, y haciendo explícito el vínculo con el marco reglamentario más amplio de la FAO derivado de los Textos Fundamentales y, cuando sea preciso, con el marco de control interno.

15. En diciembre de 2014, la FAO prevé contar con una política de rendición de cuentas coherente, que describa las funciones de la Administración superior y los principales mecanismos de supervisión de la gestión.

## Control interno

### A. Definición del control interno

16. En el 151.º período de sesiones del Comité de Finanzas celebrado en noviembre de 2013<sup>6</sup>, la FAO explicó que el control interno es la respuesta al riesgo a través de una red de sistemas, políticas y prácticas establecidos con el fin de ofrecer suficientes garantías de que se alcanzarán los objetivos de la Organización. Se refiere a cinco esferas clave de rendimiento de la Organización, a saber:

- a) la eficacia de las operaciones;
- b) el aprovechamiento económico y eficaz de los recursos;
- c) el cumplimiento de leyes, reglamentos, políticas y procedimientos;
- d) la protección de los recursos frente al fraude, el despilfarro y las pérdidas;
- e) la fiabilidad e integridad de la información y los datos.

17. En suma, el control interno comprende los instrumentos que el personal directivo necesita para obtener resultados satisfactorios. Si se aplica debidamente, el control interno reduce los costos, mejora el rendimiento y genera confianza en la Organización entre las partes interesadas. Un estudio de 2006 de la Universidad de Wisconsin-Madison determinó, por ejemplo, que la ineficacia de los controles internos en empresas estadounidenses con cotización en bolsa aumentó el costo del capital en 104 puntos básicos<sup>7</sup>.

### B. Medidas de mejora del control interno en la FAO

18. Aunque la Secretaría ha seguido aplicando medidas de control interno relativas a funciones y esferas de trabajo específicas (véase el Anexo 1.B), la resolución de los desafíos en materia de control requiere una respuesta coordinada a nivel institucional. La FAO adoptará pues un marco de control interno basado en normas reconocidas internacionalmente. Un marco de control interno contiene dos elementos, a saber, los objetivos o beneficios que logrará el modelo y una descripción de los elementos que deben introducirse para obtener esos beneficios. La FAO ha determinado los objetivos (véase el párrafo 16 *supra*), pero no ha especificado los elementos integrados necesarios para alcanzar dichos beneficios.

19. Uno de los principales retos en toda organización es la armonización de los incentivos con las acciones necesarias. Por ejemplo, los funcionarios son conscientes del efecto que tendría en la credibilidad de la Organización el hecho de que sus informes incluyesen datos no fiables. Pero estos informes suelen depender de datos introducidos por equipos situados en primera línea, los cuales no utilizan directamente los datos presentados y que, por tanto, pueden subestimar la importancia relativa de que estos sean exactos. Los modelos de control interno abordan estos incentivos asimétricos mediante el establecimiento de objetivos comunes a nivel de toda la Organización y la concreción de las medidas con las que se prevé su consecución.

20. Un marco de control interno ayudará a resolver otros dos desafíos que afronta la Organización. Por un lado, los componentes integrados de un marco de control interno contienen los elementos

<sup>6</sup> FC 151/20: Marco de rendición de cuentas y control interno.

<sup>7</sup> *The Effect of Internal Control Deficiencies on Firm Risk and Cost of Equity Capital* (<http://www8.gsb.columbia.edu/programs-admissions/sites/programs-admissions/files/accounting/LaFOND.pdf>).

básicos que un director ha de tener en mente al organizar, dirigir y supervisar los equipos y las líneas de trabajo, y al hacer frente al riesgo. La aplicación de un marco de control interno aumentará las competencias de gestión en toda la Organización. Así pues, contribuirá a responder a la preocupación frecuentemente señalada respecto de la deficiencia de capacidades de gestión y, en el contexto de la actividad sobre el terreno, ayudará a preparar a los Representantes de la FAO para una mayor delegación. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha invertido en el aspecto de desarrollo de la capacidad de un marco de control interno, y la FAO se servirá de su experiencia.

21. Por otro lado, se percibirán también beneficios tangibles en la formulación de políticas y procesos. El marco de control interno se trata, en realidad, de una lista de verificación de los elementos que deben estar presentes para que sus políticas o procesos obtengan resultados satisfactorios. La aplicación metódica del marco, junto con la evaluación del riesgo, mejorará la formulación de políticas y procesos, garantizando que se apliquen todos los elementos necesarios para el buen fin de las políticas y procesos. La Oficina del Inspector General, por ejemplo, ha determinado que una causa común de la deficiencia de control es la aplicación incoherente de mecanismos de supervisión<sup>8</sup>.

22. El marco de control interno mejorará asimismo el rendimiento a escala institucional. El modelo proporciona la base para la supervisión institucional del control interno en toda la Organización, permitiéndole detectar tendencias y adoptar medidas que eviten un fallo de control importante.

23. Además, las partes interesadas externas procuran cada vez más un marco de control interno que funcione como prueba de la solidez de los procesos de gestión de la FAO, desde la fijación de prioridades y la planificación, pasando por la aplicación, hasta la supervisión y la presentación de informes.

24. Para junio de 2015, la FAO tiene previsto haber establecido un marco general de control interno y completado un diagnóstico de referencia del control interno, otorgando prioridad a los problemas y las medidas de atenuación que se aplicarán dentro del marco.

---

<sup>8</sup> FC 154/13, Informe anual sobre las actividades del Inspector General correspondiente a 2013, párr. 57.

## Anexo 1: Mejoras del control interno y la rendición de cuentas

### A) Rendición de cuentas

Estado	Mejoras
Finalizado	<p>Examen y actualización del Sistema de evaluación y gestión del rendimiento (SEGR)</p> <p>Examen exhaustivo y actualización del Reglamento Financiero de la FAO</p> <p>Aclaración de las funciones y responsabilidades en cuanto a la movilización de recursos</p> <p>Mejora de la presentación de informes externos mediante la actualización del formato, la presentación y el contenido del examen de mitad de período</p>
En curso	<p>Elaboración de un conjunto de instrumentos para la presentación de informes institucionales a la Administración superior</p> <p>Formulación de políticas de recursos humanos sobre gestión y reconocimiento del rendimiento</p> <p>Amplia revisión de las orientaciones de procedimiento sobre adquisiciones, prestando especial atención a la rendición de cuentas, sobre todo del funcionario autorizado</p>

### B) Control interno

Estado	Mejoras
Finalizado	<p>Revisión del marco de competencias, incluidas seis competencias de liderazgo. Integración en todas las funciones de recursos humanos, incluidos la contratación y el SEGR</p> <p>Introducción de la realización de entrevistas basadas en las competencias, así como pruebas más sistemáticas y verificación de las referencias para mejorar la selección del personal profesional</p> <p>Realización de la primera planificación de la fuerza de trabajo para detectar deficiencias de capacidades y experiencia</p> <p>Creación de un grupo de apoyo sobre el terreno formado por representantes del CS, la CIO, la OHR, la OSD y las oficinas regionales para analizar los retos que afrontan las oficinas descentralizadas</p> <p>Celebración de seminarios web mensuales para responder a los problemas de los usuarios al utilizar determinados elementos del SEGR</p> <p>Establecimiento de un módulo de capacitación en línea, así como mejora de los procedimientos, directrices y soporte del sistema para la gestión de activos</p> <p>Disposición actual de 12 oficiales de compras internacionales para prestar apoyo en volúmenes de compras de alto riesgo y complejas o de gran valor en determinadas oficinas sobre el terreno</p> <p>Aplicación de un nuevo mecanismo de financiación para cubrir las necesidades en materia de seguridad del personal que trabaja para programas extrapresupuestarios en oficinas descentralizadas</p>

---

**B) Control interno (cont.)**


---

	<p>Capacitación específica en procesos financieros del SMGR en cinco ubicaciones con asistencia de representantes de más de 20 FAOR</p> <p>Ejecución basada en el riesgo de la funcionalidad del SMGR para las FAOR; la sede conserva la responsabilidad en el caso de transacciones más complejas</p>
<b>Estado</b>	<b>Mejoras</b>
En curso	<p>Un conjunto de instrumentos de recursos humanos para permitir a los departamentos y oficinas regionales analizar, planificar y supervisar mejor sus necesidades en materia de recursos humanos</p> <p>Creación de programas de perfeccionamiento del personal para fortalecer la aplicación de los principios de la gestión basada en los resultados</p> <p>Mejoras en la gestión de gastos a través del Marco financiero general para la recuperación de los costos</p> <p>Mejora de la gestión de las recargas internas</p> <p>Revisión de las orientaciones para la gestión de proyectos a fin de agilizar los procedimientos y satisfacer mejor las nuevas demandas</p> <p>Elaboración, en el marco del SMGR, de nuevos conjuntos de instrumentos para la presentación de informes sobre adquisiciones que permiten mejorar la supervisión y el seguimiento</p> <p>Introducción de un proceso para las quejas de proveedores en el área de las adquisiciones</p> <p>Aplicación de una política de sanciones a proveedores para atenuar la exposición al fraude en las adquisiciones</p> <p>Contratación de cinco oficiales de finanzas de categoría P-3 destinados en oficinas regionales a fin de contribuir al control financiero en las oficinas descentralizadas</p> <p>Creación de un conjunto de instrumentos para vigilar los riesgos relacionados con el ámbito financiero sobre el terreno. Los módulos que se están elaborando actualmente abarcan la administración del efectivo, los anticipos y el control del presupuesto para proyectos</p> <p>Aplicación de transferencias electrónicas de fondos para procesos de pago automatizados en las oficinas sobre el terreno que tienen cuentas en bancos internacionales. Desde el 30 de agosto de 2014, se ha aplicado el sistema de transferencias electrónicas de fondos en 15 ubicaciones</p> <p>Nota de prácticas para las oficinas descentralizadas sobre la gestión del riesgo planteado por las adquisiciones</p>

---