

Octubre 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

151.º período de sesiones

Roma, 11-15 de noviembre de 2013

Marco de rendición de cuentas y control interno

Las consultas sobre este documento deben dirigirse a:

Sr. Boyd Haight

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

Tel.: (+39) 06570 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.



mi800s

RESUMEN

- En su 145.º período de sesiones celebrado en diciembre de 2012, el Comité de Finanzas solicitó un informe sobre el estado de las consideraciones de la Organización respecto de la rendición de cuentas y el control interno.
- La iniciativa de cambio para la transformación y el proceso de reflexión estratégica han reforzado considerablemente la aplicación de los principios de rendición de cuentas y control interno en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- La filosofía de la FAO ha sido reforzar la rendición de cuentas internamente y ante las partes interesadas en general. Las nuevas disposiciones sobre gobernanza de la Organización proporcionan una mayor supervisión de la gestión sobre el desempeño de la FAO; se han aclarado las funciones y responsabilidades gracias a la gestión mediante matrices, en particular en lo relativo a la obtención de resultados; se viene prestando una mayor atención al establecimiento de un sistema de recompensas y sanciones. Externamente, en el seno de la FAO, se brinda cada vez más a los beneficiarios de programas y proyectos la posibilidad de expresar sus puntos de vista sobre el diseño de los mismos, así como de intercambiar información.
- La clave de un control interno eficaz es la comprensión de los riesgos. El proyecto de gestión del riesgo institucional (GRI) está muy avanzado y está previsto que se concluya para finales de año.
- Se han emprendido considerables iniciativas a fin de reforzar el control interno, en particular en las oficinas descentralizadas. Entre las nuevas tareas objeto de examen sobre el control interno cabe citar las siguientes: la mejora de la presentación de informes sobre el desempeño institucional; brindar orientación sobre los mecanismos de control; la inclusión de la presentación de informes sobre el control interno; una mayor racionalización de los procesos y mecanismos de control interno.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- Se invita al Comité de Finanzas a examinar el estado actual de las consideraciones de la Organización respecto de la rendición de cuentas y el control interno y la gestión del riesgo en la FAO y a ofrecer sus opiniones o brindar orientación al respecto.

Propuesta de asesoramiento

- **El Comité de Finanzas tomó nota de los progresos realizados en la adopción de políticas y procedimientos sobre la rendición de cuentas y el control interno, incluida la gestión del riesgo.**

Antecedentes

1. En su 145.º período de sesiones celebrado en diciembre de 2012¹, el Comité de Finanzas pidió a la Secretaría que preparara un informe sobre el estado de las consideraciones de la Organización sobre la rendición de cuentas y el control interno. En el programa de cambio para la transformación de la FAO auspiciada por el Director General² se contempla la mejora de la rendición de cuentas y el control interno, como parte de un conjunto integrado de medidas destinadas al fortalecimiento institucional con vistas a impulsar la ejecución y las repercusiones de los programas en apoyo de la visión, las metas y los objetivos de la Organización.

2. En el presente documento se exponen las medidas presentes y futuras de la FAO encaminadas a reforzar la rendición de cuentas y el control interno. Debido a la función central de la gestión del riesgo, se resumen asimismo los avances logrados en el marco del proyecto de GRI (medida 3.54 del Plan inmediato de acción [PIA] para la renovación de la FAO).

Estado de la rendición de cuentas en la FAO

3. No existe una definición de “rendición de cuentas” acordada internacionalmente. En la práctica, se refiere a las obligaciones asumidas en el ejercicio de competencias o el desempeño de funciones, en concreto:

- a) presentar informes sobre los resultados obtenidos en relación con dichas competencias o funciones;
- b) responder o proporcionar una explicación o justificación, si se solicita;
- c) asumir las consecuencias, por ejemplo, sanciones o recompensas.

4. Estas obligaciones pueden atañer a una organización, equipo o individuo. La rendición de cuentas establece una relación entre una organización y las partes interesadas externas, o en el seno de una entidad, entre grupos, equipos y personas.

5. Al definir el término “rendición de cuentas” respecto a una determinada competencia o función, la FAO reconoce que no solo se refiere a la relación entre los órganos rectores y el Director General, sino que supone también una obligación ante las partes interesadas en general que se vean afectadas por sus actividades.

6. Un mecanismo eficaz de rendición de cuentas externa genera confianza y crea una plataforma para programas, proyectos y otras intervenciones de mayor calidad, con un impacto mayor y más sostenible. La rendición de cuentas externa de la FAO se basa en las competencias de las diferentes entidades de los órganos rectores que tienen la facultad de solicitar informes y aclaraciones a los funcionarios de la Organización. A nivel internacional, la FAO ha mantenido los mecanismos de coordinación establecidos con las Naciones Unidas, por ejemplo, por conducto de la Junta de los jefes ejecutivos. La Organización consulta periódicamente con una amplia gama de órganos representativos de la sociedad civil y el sector privado, garantizando de ese modo que, al formular y ejecutar sus estrategias, escucha las opiniones de las principales partes interesadas y las toma en consideración.

7. Estas cuestiones se han abordado en mayor detalle en el Plan a plazo medio (PPM) para 2014-17 y el Programa de trabajo y presupuesto (PTP) para 2014-15, en los cuales se aclara que la FAO y sus asociados son mutuamente responsables de los logros de la Organización, y que los objetivos estratégicos se alcanzarán a través de la contribución conjunta de los gobiernos, la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas y partes interesadas. La FAO rinde cuentas directamente por sus realizaciones, cuando los resultados atribuibles de modo explícito a la Organización puedan determinarse y lograrse a través de las cuotas asignadas y las contribuciones voluntarias bajo el control directo de la FAO.

¹ CL 145/7, párr. 9 d).

² CL 145/3, párrs. 25-26.

8. Asimismo, a nivel nacional, además de la estrecha colaboración con los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil, los representantes de la FAO han intensificado el diálogo sobre las políticas con los Estados Miembros a fin de responder de una forma más acertada a las prioridades relativas a la seguridad alimentaria y la agricultura establecidas por los gobiernos a través de los marcos de programación por países.

9. La rendición de cuentas externa también exige transparencia. Además de los documentos de estrategia y planificación (el Marco estratégico, el PPM y el PTP) y los informes sobre el desempeño (la revisión intermedia y el informe sobre la ejecución del programa), la FAO pone a disposición del público una amplia gama de información sobre las principales iniciativas institucionales.

10. Desde 2012, la Organización ha adoptado una serie de medidas importantes destinadas a reforzar la rendición de cuentas ante las partes interesadas externas. En primer lugar, se ha publicado un informe mejor sobre la ejecución del programa³ en aplicación de los principios de gestión basada en los resultados, en que el uso de indicadores y metas de rendimiento han aportado una mayor claridad respecto a los objetivos que la FAO ha fijado y alcanzado.

11. Las enseñanzas extraídas a raíz de esta experiencia han permitido a la Organización reforzar la base de la rendición de cuentas ante las partes interesadas externas en el Marco estratégico revisado y el PPM para 2014-17 y el PTP para 2014-15 en tres esferas clave:

- a) la reducción del número de objetivos estratégicos de 11 a cinco;
- b) el establecimiento de una visión clara, desde las metas mundiales, pasando por los objetivos, hasta los logros y realizaciones;
- c) la aplicación de un mayor rigor técnico en lo relativo al establecimiento de indicadores, datos de referencia y metas, de modo que sean más fiables y rentables, y se centren en mayor medida en las cuestiones pertinentes.

12. Durante el bienio en curso, la Organización también ha adoptado una serie de medidas a fin de rendir cuentas de otra forma ante un nuevo conjunto de partes interesadas externas —los beneficiarios—. En 2013, la FAO elaboró unas directrices sobre la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas⁴. Esta política tiene como objetivo aumentar la participación y la influencia de las personas que reciben apoyo de los programas de la FAO en todas las etapas del ciclo del programa, incluida la evaluación inicial, el diseño, la selección de beneficiarios, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del proyecto. Fundamentalmente, este proceso incluye mecanismos de reclamación y respuesta, y otros instrumentos de intercambio de información a fin de que la FAO y sus asociados conozcan los efectos (positivos y negativos) que tienen los programas sobre los participantes.

13. La labor de la FAO sobre la rendición de cuentas interna se ha centrado en el fortalecimiento de la visibilidad de la Administración en las principales esferas de desempeño institucional, aclarando las funciones y responsabilidades y, por tanto, ayudando a los administradores a dirigir sus esfuerzos a las esferas más importantes y respaldando una asignación de recursos más eficiente.

14. La rendición de cuentas interna comienza con el Director General, que es responsable ante los órganos rectores respecto a todas las actividades de la FAO, y concierne a todas las relaciones laborales de los miembros de los distintos equipos y establece un vínculo entre ellos. Asimismo, determina el modo en que: los empleados asumen un compromiso mutuo a diferentes niveles en lo tocante a la consecución de los resultados de la Organización; se evalúan los progresos y se presentan informes a este respecto; se abordan los casos en que no se logran los avances previstos; se asignan las competencias y los recursos. La rendición de cuentas es, por tanto, un modo de vincular a todos los empleados al Director General y al personal de categorías inferiores por la denominada responsabilidad en cascada, al hacer coincidir los recursos asignados con el nivel correspondiente de facultades delegadas.

15. A partir de 2012, la rendición de cuentas interna en la FAO se basa en los acuerdos sobre el desempeño del personal que se notifica a través del Sistema de evaluación y gestión del rendimiento

³ C 2013/8 Informe sobre la ejecución del programa en 2010-11.

⁴ <http://www.fao.org/emergencias/fao-in-action/accountability-to-affected-populations/es/>.

(SEGR), así como en el ciclo de planificación institucional interno, los informes sobre la ejecución del presupuesto ordinario y los exámenes sobre el rendimiento en equipo durante el final de la evaluación del bienio.

16. Con vistas a preparar la aplicación del Marco estratégico revisado a partir de 2014, la Organización ha reconocido que era necesario seguir perfeccionando estos mecanismos a fin de que se correspondieran con el fin previsto en un marco de gestión mediante matrices. En el PTP para 2014-15 se reformaron las estructuras de gobernanza interna de la FAO con objeto de establecer un nivel adecuado de supervisión de la gestión sobre el desempeño institucional, además de ofrecer otros beneficios, tales como crear sinergias y fomentar la coherencia de las políticas programáticas e institucionales. Esta reforma contemplaba la creación de la Junta de Seguimiento del Programa de la Organización, que proporciona la supervisión y revisión constante del enfoque de gestión mediante matrices de la ejecución del programa y reúne a los coordinadores de los objetivos estratégicos y Subdirectores Generales⁵.

17. La reforma de los mecanismos de gobernanza interna se realizó en conjunción con una revisión del mandato de los Subdirectores Generales y la determinación de nuevos mandatos para los coordinadores de los objetivos estratégicos a fin de que se definieran y asignaran claramente las competencias respecto a la materialización de los beneficios derivados del Marco estratégico revisado y la estructura de matriz y a la gestión de los riesgos asociados. Los Subdirectores Generales y los coordinadores de los objetivos estratégicos vienen institucionalizando estas nuevas funciones y responsabilidades por medio de procesos de planificación estratégica y operativa derivados de principios basados en los resultados. A raíz de esta medida, de hecho, se delegará una serie de competencias según una jerarquía para habilitar plenamente a los administradores, unido a una mayor rendición de cuentas.

18. Estas medidas institucionales para fortalecer la rendición de cuentas se han complementado con otras similares en el ámbito de los recursos humanos. A este respecto, entre las principales medidas adoptadas a partir de 2012, que está previsto seguir aplicando hasta 2015, cabe citar las siguientes:

- a) reforzar la rendición de cuentas por parte de los administradores en relación con el desempeño de sus funciones en cuanto tales, mediante la revisión y simplificación de la declaración de competencias de gestión a fin de que estas puedan cuantificarse de una forma más clara;
- b) ajustar el calendario de formación de los acuerdos sobre la evaluación y gestión del rendimiento para integrarlo mejor en el Programa de trabajo, reforzando así la visión sobre el desempeño de la Organización desde el nivel más bajo al más alto, así como el vínculo entre la jerarquía de resultados y la gestión de los recursos humanos;
- c) revisar la estructura de los informes acerca de los acuerdos sobre la evaluación y gestión del rendimiento con objeto de incorporar el análisis de las múltiples partes interesadas que exige la estructura matricial;
- d) elaborar una “cultura que tenga en cuenta las consecuencias”, mediante la introducción de un programa de recompensas y reconocimiento y la vigilancia más activa de la gestión de las personas con un rendimiento insuficiente o excesivo.

Estado de la GRI

19. La gestión del riesgo establece un vínculo entre la rendición de cuentas y el control interno. La rendición de cuentas fija una meta común entre los diferentes niveles de la Administración y el personal de la FAO y entre la Administración de la FAO y las partes interesadas. La adopción de una perspectiva del riesgo asociado con los elementos necesarios para responder a las expectativas de las partes interesadas y los supervisores aumenta la probabilidad de que se cumplan. Asimismo, la comprensión de los aspectos que podrían funcionar y aquellos que no, junto con la probabilidad

⁵ C 2013/3. Nota informativa n.º 5 “Mecanismos de ejecución-gestión matricial”.

relativa de las consecuencias que ello podría tener, proporciona el marco para establecer un sistema de control interno eficaz en función de los costos. Un marco basado en el riesgo aclara los beneficios esperados de las políticas fundamentales, lo cual reduce la exposición a procesos y procedimientos innecesarios, engorrosos e ineficientes y brinda orientación a los directores del servicio sobre la forma de aplicar dichas políticas con eficacia.

20. Con arreglo a la medida 3.54 del PIA, la FAO dispondrá de una estructura y un sistema de GRI para finales de 2013⁶. Se han logrado avances notables en el cumplimiento de este compromiso desde el último informe presentado ante el Comité de Finanzas. En concreto:

- Régimen y política en materia de gestión del riesgo: la Junta de Seguimiento del Programa de la Organización ha adoptado una política en materia de gestión del riesgo que incorpora los elementos necesarios para establecer un régimen a este respecto; este órgano será responsable de supervisar la política y el perfil de riesgo de la FAO.
- Integración de la gestión del riesgo en los procesos institucionales: se ha incorporado la gestión del riesgo, basada en principios de GRI, en el ciclo del proyecto de la FAO y en la planificación de la labor operacional del PTP. La FAO tiene previsto integrar para finales de 2013 la gestión del riesgo en los otros dos procesos institucionales básicos, a saber, los proyectos de gastos de capital y la planificación del trabajo a escala nacional.
- Presentación de informes sobre el riesgo: se ha presentado ante la Junta de Seguimiento del Programa de la Organización el primer informe sobre el riesgo institucional basado en los datos recopilados en la planificación del trabajo de alto nivel. Estos datos —junto con otros más amplios sobre esta materia que se recopilarán de la evaluación del riesgo en la planificación de la labor operacional— se utilizarán para determinar el riesgo inicial y el primer registro de la FAO a este respecto.
- Capacitación sobre la gestión del riesgo: los administradores del Departamento de Servicios Internos, Recursos Humanos y Finanzas han recibido formación directa sobre el instrumento “sin facilitación” sobre la gestión del riesgo. La formación en línea y el sitio Web se basarán en las enseñanzas extraídas a este respecto. Se están elaborando otros instrumentos sobre esta materia que se publicarán en la Intranet.

Estado sobre el control interno

21. Los riesgos se gestionan mediante el control interno, que comprende la red de sistemas, políticas y prácticas adoptadas con el fin de obtener garantías razonables respecto a la consecución de los objetivos de la Organización. En concreto, se refiere a las cinco esferas principales de rendimiento de la Organización:

- 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 del despilfarro y las pérdidas, también como resultado del fraude, las irregularidades o la corrupción;
- e) la fiabilidad e integridad de la información y los datos.

22. Como señaló la Oficina del Inspector General en su Informe anual sobre las actividades correspondiente a 2011⁷, uno de los efectos del programa del PIA fue mejorar el sistema de control interno de la FAO. La institucionalización de la GRI y la introducción de los acuerdos sobre la evaluación y gestión del rendimiento constituyen elementos fundamentales de este proceso, así como de otras iniciativas, entre ellas, la reforma del Manual y la racionalización de los procesos de la FAO. La dimensión clave fue la introducción de mecanismos institucionales de rendición de cuentas más acertados en los diferentes niveles de la Administración como parte de la iniciativa de cambio para la transformación y el proceso de reflexión estratégica, que establecen una acción coordinada y una meta común más clara, precisa y concisa para el personal. Durante el transcurso del presente bienio, la FAO

⁶ C 2013/26.

⁷ FC 143/13.

ha prestado especial atención al fortalecimiento de los mecanismos de control interno en las oficinas descentralizadas. A este respecto, cabe destacar tres elementos en particular.

23. En primer lugar, se ha reforzado la base de conocimientos del personal. Se han mejorado los procedimientos de selección de representantes de la FAO basados en principios más claros de mérito y pruebas de competencias de gestión a fin de que se correspondan en mayor medida con la combinación de habilidades, experiencia, conocimientos y competencias requeridos para este puesto exigente. En segundo lugar, la FAO ha realizado en 2012, y de nuevo en 2013, exámenes sobre la combinación de habilidades para reforzar la capacidad de las oficinas regionales y subregionales de responder a las expectativas de las partes interesadas y respaldar en mayor medida a las oficinas exteriores. Solo esto último comportó la introducción de unos 70 cambios en la descripción, la clasificación y las especialidades técnicas del puesto, e incluía la supresión de puestos de trabajo y la creación de otros nuevos.

24. En segundo lugar, se vienen elaborando sistemas de tecnología de la información y otras herramientas que permitirán prestar un mayor apoyo a los representantes de la FAO en la gestión del trabajo de sus oficinas, y la garantía sobre la fiabilidad de la información acerca de los resultados financieros y de otro tipo. El Sistema mundial de gestión de recursos (SMGR), plenamente en marcha en junio de 2013, mejora el funcionamiento de los mecanismos de control interno en diversas esferas administrativas y financieras. Además, se ha brindado orientación en el ámbito de la gestión financiera y se han adoptado buenas prácticas a este respecto para apoyar la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), que de por sí mejorarán significativamente el control financiero interno. La nueva orientación en el ciclo del proyecto de la FAO ha ido acompañada de una mejora en el Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS). Se han introducido protocolos de validación de datos en la elaboración del informe sobre la ejecución del programa.

25. Por último, la FAO ha invertido en sistemas de seguimiento para que los representantes de la Organización que se enfrentan al reto de gestionar sus operaciones de manera eficaz y eficiente reciban la ayuda pertinente y, en caso necesario, se tomen las medidas oportunas. Estos sistemas de control se basan en dos elementos fundamentales, a saber: un sistema de evaluación comparativa de la oficina en el país en cuestión; auditorías de la Oficina del Inspector General y evaluaciones de la Oficina de Evaluación.

26. Los órganos de supervisión de la FAO (la auditoría externa, la Oficina del Inspector General y la Oficina de Evaluación) desempeñan una función esencial en la rendición de cuentas y el control interno. La calidad de su labor y su excelencia profesional se garantiza, entre otras cosas, mediante la independencia y el cumplimiento de normas profesionales.

27. La ausencia de capacidad de evaluación interna para resolver un problema antes de que se agrave es una laguna del sistema de control interno de la FAO. Según se informó al Comité del Programa en marzo de 2013⁸, es preciso disponer de una función de examen interna, elaborar informes destinados a circular internamente sobre esferas que plantean problemas y adoptar medidas correctivas a corto plazo.

28. En consecuencia, la Organización establecerá una función de revisión rápida de los resultados para examinar, evaluar, diagnosticar y resolver los ámbitos actuales o potenciales de bajo rendimiento de la Organización. Habida cuenta la relación entre la rendición de cuentas, la gestión del riesgo y el control interno, la Organización tiene previsto asignar esta función al equipo de gestión del riesgo bajo la supervisión directa del Director de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos, en consonancia con el concepto que subyace al elemento de respuesta rápida a los problemas del proyecto de GRI, presentado inicialmente al Comité de Finanzas en su 135.º período de sesiones, celebrado en octubre de 2010⁹.

⁸ PC 113/4.

⁹ FC 135/13.

29. Entre otros planes objeto de examen para introducir mejoras futuras en el sistema de control interno cabe citar los siguientes:

- a) la mejora de la presentación de informes sobre el rendimiento, incluso a través del marco de seguimiento y evaluación, actualmente en desarrollo, con objeto de proporcionar a la Administración superior más información completa, oportuna y pertinente sobre las actividades y progresos hacia la consecución de los resultados de la Organización;
- b) la elaboración de unas directrices sencillas sobre los mecanismos de control;
- c) el examen de un proceso oficial de presentación de informes sobre el control interno para reforzar estos mecanismos y señalar más rápidamente a las instancias directivas procedentes los problemas que se planteen a este respecto;
- d) una mayor racionalización de los procesos de la FAO basado en la experiencia del Gobierno de México, complementada con una revisión de las enseñanzas extraídas del proyecto de racionalización de los procesos y el Manual de la FAO.