



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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCIA

33° período de sesiones

Roma, 19 – 26 de noviembre de 2005

**Cuentas comprobadas– FAO 2002-2003 - Parte B
Informe del Auditor Externo**

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

**FORME DEL AUDITOR EXTERNO
SOBRE LOS ESTADOS DE CUENTAS DE
LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO COMPRENDIDO
ENTRE EL 1° DE ENERO DE 2002 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003**

ÍNDICE

Párrafos

CONSIDERACIONES GENERALES

Introducción	1-6
Comprobación de los estados de cuentas	7-10
Recomendaciones anteriores	11

RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

CUESTIONES FINANCIERAS

Situación financiera de la Organización	12-21
Ajustes del balance después de la prueba	22-26
Depósitos en efectivo y bancarios	27-31
Cuentas por cobrar y por pagar	32-39
Manual de contabilidad institucional	40-42

ASUNTOS DE GESTIÓN

Proceso presupuestarios del programa ordinario de trabajo	43-91
Programa de Cooperación Técnica	92-154
Funciones de compra del AFSP en la Sede	155-192
Auditoría de las dependencias descentralizadas	193-211

OTROS ASUNTOS

Cancelaciones	212-214
Casos de fraude o presunto fraude	215-221
Medidas para la prevención del fraude	222
Agradecimientos	223-224

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO
SOBRE LOS ESTADOS DE CUENTAS DE
LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN
CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO ECONÓMICO COMPRENDIDO
ENTRE EL 1º DE ENERO DE 2002 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003

PARTE I

CONSIDERACIONES GENERALES

Introducción

1. En este informe se presentan los resultados de la comprobación de las cuentas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) correspondientes al bienio 2002-03. El alcance de la comprobación de las cuentas se determinó en cumplimiento de los Artículos 12.1 a 12.10 del Reglamento Financiero de la FAO y de las Atribuciones Adicionales de los Auditores Externos anexas al mismo.
2. El presente informe, que está redactado en inglés, contiene mis observaciones sobre los estados de cuentas de la Organización para el período 2002-03, que se presentan en la Parte I de este informe.
3. Durante el bienio se realizaron exámenes de la gestión sobre la actuación de la Organización con respecto al proceso presupuestario del Programa Ordinario de trabajo, el Programa de Cooperación Técnica y la adquisición de bienes y materiales por el Servicio de Compras (AFSP) en la Sede de la Organización.
4. Además, los auditores visitaron cuatro Oficinas Regionales y ocho Representaciones de la FAO. En estas auditorías se examinaron la regularidad de las transacciones financieras y asuntos de gestión relativos a la descentralización y la administración de los proyectos. Mis observaciones sobre los exámenes de la gestión y las dependencias descentralizadas figuran en la Parte II de este informe.
5. Mis observaciones sobre las pérdidas pasadas a pérdidas y ganancias y los casos de fraude o presunto fraude durante el bienio se incluyen en la Parte III de este informe.
6. El presente informe también contiene mis recomendaciones derivadas de mis observaciones. Siguiendo la práctica del pasado, he clasificado estas recomendaciones como fundamentales, importantes y dignas de atención¹.

¹ La prioridad de las recomendaciones se clasificó de la siguiente manera:

Fundamental: La adopción de medidas se considera imperativa para garantizar que la Organización no quede expuesta a grandes riesgos. De no adoptarse ninguna medida, podrían producirse consecuencias financieras graves y trastornos importantes de las operaciones.

Importante: La adopción de medidas se considera necesaria para evitar la exposición a riesgos significativos. De no adoptarse ninguna medida, podrían producirse consecuencias financieras y trastornos de las operaciones.

Comprobación de los estados de cuentas

7. La auditoría de los estados de cuentas se llevó a cabo con arreglo a las normas comunes de comprobación de cuentas del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica y de conformidad con las normas internacionales de auditoría. En dichas normas se estipula que la comprobación se ha de planificar y realizar de manera que se obtenga una garantía razonable de que los estados de cuentas están exentos de errores materiales. Es competencia del Director General preparar los estados de cuentas, mientras que mi cometido es emitir un dictamen sobre ellos.

8. La comprobación de las cuentas comprendió un examen, a título de prueba y cuando lo consideré necesario teniendo en cuenta las circunstancias, de los documentos justificativos de las sumas y la información de los estados de cuentas. También comprendió una evaluación de los principios contables utilizados y de las estimaciones importantes efectuadas por el Director General, así como una evaluación de la presentación global de los estados de cuentas.

9. Además, se me pidió que realizaré un examen por separado de los estados de cuentas de los siguientes programas aplicados en cooperación con otras organizaciones o en su nombre, a saber:

- Estado de los fondos y listado 1 del bienio de la FAO/Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), estado de los gastos bienales al 31 de diciembre de 2003;
- Estado de los fondos y listado 1 de la FAO/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estado de los gastos en proyectos al 31 de diciembre de 2003.

10. La comprobación de las cuentas me ha permitido emitir un dictamen de auditoría sin reservas sobre los estados de cuentas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para el bienio 2002-03.

Recomendaciones anteriores

11. No he incluido observaciones por separado sobre las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones anteriores, a no ser que el contexto así lo exigiera. Esto se debe al hecho de que el Comité de Finanzas ya ha preparado un mecanismo de seguimiento de todas las recomendaciones anteriores en cada período de sesiones. La verificación de las medidas adoptadas por la comprobación externa de cuentas se comunica también al Comité de Finanzas por medio de este mecanismo.

Digna de atención: La adopción de medidas se considera deseable y debería tener como consecuencia una mejora del control o un mejor aprovechamiento de los recursos.

RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

Asuntos financieros

		Prioridad	Plazo
1	Recomiendo a la Organización que prosiga y, cuando sea posible, intensifique sus esfuerzos en la recaudación de las cuotas pendientes con los gobiernos de los Estados Miembros, a fin de conseguir el pago de las cuotas atrasadas y el pago puntual de las cuotas corrientes. (párrafo 21)	Fundamental	2004-2005
2	Recomiendo a la Organización que evalúe las posibilidades de reducir los ajustes en el balance después de la prueba y, en el caso de que esos ajustes sean inevitables, garantice que estén respaldados por un procedimiento de aprobación oficial. (párrafo 26)	Importante	Antes del cierre de las cuentas de 2004-05
3	Recomiendo a la Organización que prosiga sus esfuerzos para la conciliación bancaria y la liquidación de las partidas antiguas sin conciliar en un plazo establecido. (párrafo 30)	Digna de atención	Antes del cierre de las cuentas de 2004-05
4	Recomiendo a la Organización que adopte medidas con un plazo establecido para ajustar urgentemente los anticipos pendientes para viajes pagados a consultores. Es necesario prestar particular atención a los consultores cuyos contratos han vencido. (párrafo 35)	Importante	Antes del cierre de las cuentas de 2004-05
5	Recomiendo a la Organización que prepare un mecanismo eficaz en función de los costos para supervisar las cuentas de compensación en las cuentas por cobrar y por pagar y ajustar las partidas pendientes. (párrafo 39)	Digna de atención	Antes del cierre de las cuentas de 2004-05
6	Recomiendo a la Organización que finalice el manual de contabilidad institucional con carácter prioritario, ya que se han registrado cambios significativos en los sistemas y procedimientos contables debido a la introducción de nuevos sistemas automatizados para numerosos procedimientos. (párrafo 42)	Digna de atención	2004-2005

Proceso presupuestario del Programa Ordinario de trabajo

		Prioridad	Plazo
7	Recomiendo a la Organización que elabore y difunda criterios más claros para determinar la contribución de las entidades de programas a los objetivos estratégicos y para medir el alcance de dicha contribución. También recomiendo que se establezca un mecanismo idóneo para determinar los cambios en las vinculaciones entre las entidades de programas y los objetivos estratégicos. (párrafo 57)	Digna de atención	2004-2005
8	Recomiendo a la Organización que solicite nueva orientación a los órganos rectores sobre la manera de sincronizar las distintas hipótesis relativas a los recursos en la preparación del Plan a Plazo Medio y el Resumen del Programa de Labores y Presupuesto, a fin de fortalecer el proceso de presupuestación basada en los resultados. (párrafo 65)	Importante	2004-2005

		Prioridad	Plazo
9	Recomiendo a la Organización que mejore la eficacia del Plan a Plazo Medio como instrumento de planificación mediante la reducción, en la medida de lo posible, de la cuantía de los recursos no programados para el último bienio. (párrafo 69)	Importante	2004-2005
10	Recomiendo a la Organización que establezca una guía para llevar a cabo la tarea de formular valores fijados como meta coherentes, realistas y verificables para cada indicador en relación con los productos principales de todas las entidades de programas. La formulación de dichos indicadores requeriría mayores conocimientos prácticos por parte del personal de los departamentos técnicos, y la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación debe desempeñar una función catalizadora a este respecto. (párrafo 73)	Digna de atención	2004-2005
11	Aunque la supervisión del presupuesto suele ser satisfactoria, recomiendo a los departamentos técnicos que incluyan en los planes de trabajo anuales la fecha estimada de conclusión de los productos bienales y el porcentaje previsto de sus realizaciones, a fin de facilitar una supervisión más eficaz de los progresos materiales. (párrafo 78)	Digna de atención	2004-2005
12	Recomiendo que se intensifiquen los esfuerzos para aplicar todos los módulos en las fechas previstas. También recomiendo que se siga obteniendo información periódica de la comunidad de usuarios para determinar sus necesidades de capacitación. (párrafo 87)	Digna de atención	2004-2005
13	Recomiendo que, para mejorar la calidad y la fiabilidad de las cifras de los recursos del programa por regiones, la Organización se asegure de que todos los departamentos sigan una metodología uniforme fijada por la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación. (párrafo 91)	Digna de atención	2004-2005

Examen del Programa de Cooperación Técnica

		Prioridad	Plazo
14	Recomiendo que, a la vista de la persistencia de unos desembolsos escasos en el pasado, dando lugar al arrastre de un volumen enorme de consignaciones, la Organización adopte medidas para aumentar sustancialmente los desembolsos. También recomiendo que se supervise de cerca en la Sede la ejecución de determinados proyectos. (párrafo 99)	Fundamental	2004-2005
15	Recomiendo a la Organización que ponga en conocimiento de los órganos rectores la práctica real del proceso de "reutilización", incluidos los últimos cambios introducidos en él. Recomiendo además que se examinen y codifiquen los procedimientos de contabilidad y presentación de informes del proceso de "reutilización". Los mecanismos de supervisión deberían reorientarse para ajustarlos a estos procedimientos. (párrafo 106)	Fundamental	Mayo de 2005

		Prioridad	Plazo
16	Recomiendo a la Organización que mantenga las mejoras obtenidas hasta el momento e introduzca nuevas medidas a fin de reducir el tiempo necesario para la aprobación de los proyectos de urgencia y de otro tipo. (párrafo 112)	Digna de atención	2004-2005
17	Recomiendo que se adopten medidas sostenidas para mejorar la evaluación previa de los proyectos en los países, con objeto de reducir el número de cancelaciones. La Organización también deberá difundir información acerca de los criterios del Programa de Cooperación Técnica entre los gobiernos de los Estados Miembros, a fin de que puedan formular mejor los proyectos del Programa. (párrafo 115)	Digna de atención	2004-2005
18	Recomiendo a la Organización que adopte medidas concretas para reducir los retrasos en la ejecución de los proyectos en la Región Europea, aumentando la capacidad de los coordinadores nacionales de los proyectos mediante la capacitación y directrices detalladas. Debe determinar los factores comunes de los retrasos y adoptar medidas para mejorarlos. (párrafo 123)	Importante	2004-2005
19	Recomiendo que se mejoren los procedimientos de compra, a fin de garantizar la disponibilidad de insumos como las semillas y los fertilizantes para los proyectos de urgencia en el momento en que se necesitan. (párrafo 129)	Importante	Inmediata
21	Recomiendo a la Organización que adopte medidas concretas para aumentar sustancialmente la capacidad de las dependencias en los países para la gestión de los proyectos en todos los aspectos. El apoyo administrativo y la orientación operacional que han de proporcionar las Oficinas Regionales y la Sede a las oficinas en los países, que son un aspecto básico de las operaciones descentralizadas, se deben supervisar de cerca para evitar tropiezos en la ejecución de los proyectos. (párrafo 138)	Importante	2004-2005
22	Recomiendo también a la Organización que adopte todas las medidas posibles para capacitar al personal a fin de aprovechar al máximo las ventajas de los recursos de la tecnología de la información disponibles en las Oficinas Regionales y en las oficinas en los países. (párrafo 139)	Digna de atención	2004-2005
23	Recomiendo a la Organización que supervise de cerca el cierre de los proyectos y prepare informes apropiados con este fin. (párrafo 142)	Digna de atención	2004-2005
24	Recomiendo que se complete con carácter prioritario el examen del sistema de reclamaciones por servicios de apoyo técnico y que los consiguientes procedimientos modificados se apliquen lo antes posible. (párrafo 146)	Digna de atención	2004-2005
25	Recomiendo a la Organización que garantice la utilización efectiva de los resultados de las evaluaciones en la gestión de los proyectos del Programa de Cooperación Técnica en un plazo establecido. (párrafo 150)	Digna de atención	2004-2005
26	Recomiendo a la Organización que mejore la información contenida en el Informe anual sobre la ejecución del presupuesto y el Informe sobre la	Digna de atención	2004-2005

Ejecución del Programa, a fin de facilitar el examen y la supervisión del Programa de Cooperación Técnica por los órganos rectores. (párrafo 154)

Funciones de compra del AFSP en la Sede

		Prioridad	Plazo
27	Recomiendo que el Servicio de Compras (AFSP) elabore un procedimiento oficial para examinar la puntualidad del suministro de productos básicos cuando intervenga la estacionalidad, con objeto de garantizar la entrega en la fecha para la que se necesitan. El grupo de trabajo interdepartamental cuyo establecimiento se propone deberá examinar este aspecto en particular. (párrafo 162)	Importante	Inmediata
28	Recomiendo a la Organización que documente la práctica de la distribución de artículos a los beneficiarios finales tras recibir los informes de inspección y que examine con urgencia otras prácticas de inspección. Cualquier revisión se debería llevar a cabo en un plazo establecido. (párrafo 167)	Importante	2004-2005
29	Recomiendo a la Organización que normalice las disposiciones relativas a la penalización y mantenga en los archivos de compra los cálculos y los detalles de las autorizaciones. Las excepciones en situaciones específicas deberán contar con la aprobación de una autoridad competente y estar respaldadas por argumentos registrados. (párrafo 170)	Importante	2004-2005
30	Debido a que el mantenimiento apropiado de registros de compras tiene una importancia decisiva, recomiendo a la Organización que dé carácter oficial y aplique con carácter prioritario procedimientos relativos al mantenimiento de registros de compras. (párrafo 173)	Fundamental	2004-2005
31	Recomiendo que se apliquen mecanismos de notificación interna apropiados para una supervisión eficaz de los progresos de las operaciones de compra. Se deberá potenciar con carácter prioritario el apoyo de la tecnología de información al servicio de compras a fin de mejorar la supervisión. (párrafo 177)	Digna de atención	2004-2005
32	Recomiendo que las operaciones de compra en las que haya menos de tres ofertas que cumplan las especificaciones de la licitación se presenten al Comité de Compras de conformidad con los límites financieros establecidos en el Manual. (párrafo 179)	Digna de atención	2004-2005

		Prioridad	Plazo
33	Recomiendo a la Organización que estudie la viabilidad de mejorar los conocimientos técnicos en la dirección de compras y de hacer rotar al personal en la dirección como posible instrumento para potenciar ulteriormente el control interno. (párrafo 182)	Digna de atención	2004-2005
34	Recomiendo que se complete en un plazo establecido la evaluación del riesgo en las funciones de compra y que se finalice y aplique lo antes posible el examen de las disposiciones del Manual y los niveles de delegación de facultades. (párrafo 190)	Fundamental	Inmediata

Auditoría de las dependencias descentralizadas

		Prioridad	Plazo
35	Recomiendo a la Organización que adopte medidas concretas para mejorar la capacidad de gestión de los proyectos y programas por parte de las oficinas en los países. Se debe supervisar de cerca la utilización del presupuesto para capacitación por las Representaciones de la FAO. (párrafo 200)	Importante	2004-2005
36	Recomiendo a la Organización que supervise de cerca el cumplimiento de sus normas relativas a los procedimientos de compra por las Oficinas Regionales y las Representaciones de la FAO. (párrafo 205)	Digna de atención	2004-2005
37	Recomiendo que la revisión prevista del Manual de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación se lleve a cabo lo antes posible, de manera que todos los interesados puedan tener claras las cuestiones relativas al empleo de más larga duración de los profesionales de contratación nacional. (párrafo 208)	Digna de atención	2004-2005
38	Recomiendo que se prepare una lista normalizada de verificación para el examen de los informes de auditoría local en la Sede. Se deberán evaluar periódicamente las repercusiones del plan de auditoría local en los controles internos de las oficinas en los países. (párrafo 211)	Digna de atención	2004-2005

CUESTIONES FINANCIERAS

Situación financiera de la Organización

12. Al final del bienio 2002-03, la Organización tenía un superávit neto de ingresos sobre los gastos de 19,8 millones de dólares EE.UU. (Fondo General y conexos, 13,4 millones de dólares, y fondos fiduciarios y del PNUD, 6,4 millones de dólares). En cambio, al final del bienio anterior había un déficit de 30,2 millones de dólares EE.UU. El superávit se debió fundamentalmente a la menor consignación para retrasos de las cuotas (64,6 millones de dólares) y las ganancias debidas a la diferencia por cambio de moneda (51,3 millones de dólares) derivada del tipo de cambio del contrato a término estipulado al comienzo del bienio. Sin embargo, las transferencias al Fondo de Operaciones (8,4 millones de dólares), la Cuenta Especial de Reserva (16,5 millones de dólares) y el cambio en la política contable (3,2 millones de dólares) hicieron aumentar el déficit al final del período a 90,4 millones de dólares EE.UU. (Fondo General, 90,1 millones de dólares, y fondos fiduciarios, 0,3 millones de dólares), frente a 75,4 millones de dólares EE.UU. al final del bienio anterior.

13. La situación del Fondo de Operaciones mejoró en comparación con la del bienio anterior debido al reembolso al Fondo de 8,4 millones de dólares EE.UU. procedentes de cuotas atrasadas. Frente a una cuantía autorizada de 25,4 millones de dólares EE.UU. al 31 de diciembre de 2003, el saldo de este Fondo en esa fecha era de 25,2 millones de dólares. También mejoró considerablemente el saldo de la Cuenta Especial de Reserva gracias a las ganancias debidas a la diferencia por cambio de moneda. Frente a una cuantía autorizada de 32,6 millones de dólares EE.UU., el saldo al 31 de diciembre de 2003 era de 23,0 millones de dólares. El saldo al 31 de diciembre de 2001 era de sólo 0,5 millones de dólares.

14. El activo de la Organización se mantuvo en 708,7 millones de dólares EE.UU., que representaban un aumento del 10,7 por ciento sobre el activo del final del bienio anterior. Los depósitos en efectivo y a plazo constituían el 29 por ciento y las cuentas por cobrar el 6 por ciento del activo. Durante el bienio, la Organización convirtió dinero en efectivo y depósitos en una cartera de bonos de caja y otro activo líquido. El costo y el valor de mercado de las inversiones a corto plazo al 31 de diciembre de 2003 ascendían a 292,1 millones y 291,7 millones de dólares EE.UU., dando lugar a unas pérdidas no realizadas de 0,4 millones de dólares EE.UU. Al 31 de diciembre de 2003, los depósitos en efectivo y a plazo y las inversiones a corto plazo ascendían a 494,7 millones de dólares EE.UU., con un aumento del 46 por ciento sobre el bienio anterior. Los fondos fiduciarios y del PNUD representaban el 80 por ciento del total de los depósitos en efectivo y a plazo y las inversiones a corto plazo.

15. El pasivo de la Organización al 31 de diciembre de 2003 era de 750,9 millones de dólares EE.UU., con un aumento del 7 por ciento sobre el del final del bienio anterior. Las contribuciones de 352,1 millones de dólares EE.UU. recibidas anticipadamente para los fondos fiduciarios y del PNUD constituían el 47 por ciento del pasivo. El pasivo registrado correspondiente a los planes relativos al personal era de 182,2 millones de dólares, que representaban el 24 por ciento del pasivo.

16. De acuerdo con la valoración actuarial del 31 de diciembre de 2003, el pasivo total de los planes relativos al personal era de 432,8 millones de dólares EE.UU., con un aumento del 45,9 por ciento sobre la valoración anterior, al 31 de diciembre de 2001. La Organización informó de que la mayor parte del aumento se debía a una metodología de valoración en la que se utilizaban números reales de funcionarios y jubilados de la FAO, a diferencia de los cálculos anteriores

basados en números acumulados para todos los organismos de las Naciones Unidas de Roma. Las inversiones a largo plazo destinadas a financiar este pasivo fueron de 160,6 millones de dólares EE.UU., con un valor de mercado de 185,5 millones de dólares.

17. Si bien la situación global del pago de las cuotas atrasadas ha mejorado, la recepción puntual de las cuotas y el pago de los atrasos siguen siendo motivo de preocupación. En varios meses del bienio, la disponibilidad de dinero en efectivo en el Fondo General alcanzó niveles peligrosamente bajos.

18. Preveo que, a menos que se produzca una mejora considerable en la recaudación de las cuotas y los atrasos, durante el bienio 2004-05 se verá afectada la flexibilidad de la administración del efectivo, debido a los desembolsos acelerados de fondos del PCT.

19. El Comité de Finanzas observó en mayo de 2004 que la recepción puntual de las cuotas fijadas y el pago de todas las cuotas atrasadas permitirían equilibrar el saldo del capital neto total de la Organización. Los órganos rectores han de desempeñar una función decisiva en la intensificación y complementación de los esfuerzos de la Organización para conseguir el ingreso puntual de las cuotas y la reducción de la cuantía de los atrasos.

20. Durante el bienio, la Organización introdujo algunas nuevas medidas relativas a la notificación y el seguimiento con los Estados Miembros en relación con las cuotas pendientes para el Programa Ordinario.

21. **Recomiendo a la Organización que prosiga y, cuando sea posible, intensifique sus esfuerzos en la recaudación de las cuotas pendientes con los gobiernos de los Estados Miembros, a fin de conseguir el pago de las cuotas atrasadas y el pago puntual de las cuotas corrientes.**

Ajustes del balance después de la prueba

22. En su informe sobre los estados de cuentas para el bienio 2001-02, el Auditor Externo se refirió al hecho de hacer cuadrar manualmente el balance de prueba a fin de obtener los estados de cuentas. Recomendó que se examinara con sentido crítico el plan contable del sistema financiero de Oracle aplicado en la Organización a fin de determinar las posibilidades de reducir los ajustes manuales. La Organización notificó que se había aplicado la recomendación.

23. En los estados de cuentas para el bienio 2002-03 se realizaron varios ajustes de reclasificación sobre el balance de prueba generado por las computadoras. También se observó un ajuste manual no consignado en los libros de 5,18 millones de dólares EE.UU., efectuado para llegar a las cifras de ingresos y gastos de los estados de cuentas. El ajuste era necesario para cuadrar los gastos directos de funcionamiento con respecto al Programa de Cooperación Técnica y el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria.

24. Aunque reconozco que para preparar los estados de cuentas pueden requerirse tales reclasificaciones y ajustes en determinadas circunstancias, al hacerlo hay que seguir los procedimientos oficiales. En el Manual de la FAO se estipula que los comprobantes del libro diario han de recibir la aprobación del Subdirector General (ADG) o del Director de Finanzas, o bien del funcionario designado por éste. Durante la comprobación de cuentas se observó que en el caso de estas reclasificaciones y ajustes no se había seguido en la práctica dicho procedimiento de firma.

25. La Organización confirmó que el contenido básico de las reclasificaciones y ajustes manuales importantes había recibido la aprobación de un funcionario con la categoría de director y que estaba documentado, aunque en la práctica realmente no se firmaba el libro diario. También declaró que se estaba examinando la estructura contable presente y se esperaba formular propuestas de cambios para el futuro. Aseguró asimismo que seguiría examinando y agilizando el plan contable.

26. **Recomiendo a la Organización que evalúe las posibilidades de reducir los ajustes en el balance después de la prueba y, en el caso de que esos ajustes sean inevitables, garantice que estén respaldados por un procedimiento de aprobación oficial.**

Depósitos en efectivo y bancarios

27. La conciliación puntual de los balances de las cuentas bancarias con los del libro mayor es un instrumento importante de control sobre las transacciones en efectivo. Esto reviste particular importancia debido a que la Organización tiene sólo en la Sede 32 cuentas bancarias. El examen durante la comprobación de las cuentas indicó que el proceso de conciliación en la Sede había mejorado. También se observaron mejoras en la liquidación de las partidas sin conciliar surgidas hasta 2002.

28. La Organización también cuenta con 60 cuentas bancarias, que se suelen conocer como de saldo cero. Permiten a las Representaciones de la FAO reponer sus cuentas locales y tienen un límite mensual de retirada de fondos. Debido a diferencias de tiempo, dichas cuentas pueden mostrar en los libros de la Organización un saldo que hay que compensar al día siguiente o lo antes posible. Sin embargo, en estas cuentas existen varias partidas antiguas importantes procedentes del sistema heredado (FINSYS) que todavía no se han liquidado.

29. En el caso de 11 cuentas bancarias que permanecen cerradas, siguen apareciendo saldos en las cuentas. La Organización debe investigar y conciliar estas partidas con carácter prioritario en lugar de hacer figurar dichas cuentas en el saldo en efectivo y bancario.

30. **Recomiendo a la Organización que prosiga sus esfuerzos para la conciliación bancaria y la liquidación de las partidas antiguas sin conciliar en un plazo establecido.**

31. Debido a la interconexión de Oracle en la Sede con Atlas y el Sistema de contabilidad sobre el terreno (FAS), funciona temporalmente una cuenta bancaria ficticia que permite sufragar los anticipos para viajes que han de pagar las oficinas en los países al personal de la Sede. Cuando la oficina interesada efectúa realmente el pago, se compensa la cuenta ficticia reservando la suma con cargo a la cuenta de caja apropiada. Básicamente, la reserva en la cuenta ficticia es una transacción no monetaria y funciona simplemente para completar el ciclo contable de la transacción. Sin embargo, en el plan contable se agrupa en la partida de "Saldo en efectivo y bancario". Durante la comprobación de cuentas se observó un saldo acreedor de 1,1 millones de dólares EE.UU. en esta cuenta. Por consiguiente, el saldo en efectivo y bancario sigue siendo inferior al normal en esa medida. La Organización acordó corregir en el futuro la agrupación modificando la clasificación en el plan contable.

Cuentas por cobrar y por pagar

32. Al 31 de diciembre de 2003 figuraba una suma de 44,0 millones de dólares EE.UU. por cobrar. De esta cantidad, alrededor de 3,9 millones de dólares correspondían a viajes de consultores, y un análisis de los datos en la comprobación de cuentas indicó que había pruebas de

falta de ajustes oportunos de los anticipos a los consultores para viajes una vez concluidos éstos. Había casos en los que los contratos con los consultores habían vencido, por lo que los ajustes de las partidas en tales circunstancias presentaban incertidumbres.

33. Durante una comprobación de cuentas anterior en diciembre de 2002, se observó que figuraba como pendiente en 1997 en el antiguo sistema FINSYS una suma de 0,6 millones de dólares EE.UU. correspondiente a anticipos a personal, y se había mantenido la misma situación hasta el momento de la última auditoría.

34. La Organización confirmó que se había programado una iniciativa para examinar y, cuando procediera, recuperar los anticipos pendientes de consultores y estaba previsto llevarla a cabo en los próximos meses. La Organización también ha confirmado que, como ya ocurre con los funcionarios, se transmitirán comunicaciones periódicas a los consultores con información de todas las transacciones abiertas relativas a ellos.

35. **Recomiendo a la Organización que adopte medidas con un plazo establecido para ajustar urgentemente los anticipos pendientes para viajes pagados a consultores. Es necesario prestar particular atención a los consultores cuyos contratos han vencido.**

36. Con la introducción de los estados de cuentas de Oracle, se introdujeron ciertas cuentas transitorias o de compensación en las cuentas por cobrar y por pagar. Estas cuentas eran necesarias en las diversas interconexiones entre el sistema financiero de Oracle y otros sistemas. Como se señala en el Manual de referencia de contabilidad, el balance de final de año en estas cuentas transitorias debe ser cero. En otras palabras, las partidas de estas cuentas al 31 de diciembre de cualquier bienio se deben remitir al jefe de contabilidad final al que pertenecen antes de preparar los estados de cuentas.

37. Tomando como base los datos de los modelos de los estados de cuentas de Oracle, se analizaron tres de dichas cuentas de compensación en las cuentas por cobrar y nueve en las cuentas por pagar. Todas estas cuentas tenían saldos pendientes y algunas de estas partidas se remontaban a 1999. La liquidación de dichas partidas antiguas ha sido lenta y en algunos casos no se ha registrado su liquidación.

38. Gracias a la iniciativa más reciente de ampliar la aplicación del sistema Oracle a otros sectores, como los recursos humanos, se reducirá la necesidad de dichas interconexiones. La Organización deberá adoptar medidas para liquidar tales partidas antiguas, puesto que por una parte afectan a la pureza de los datos presentes y por otra crean una herencia de datos contaminados, que habría que arrastrar.

39. **Recomiendo a la Organización que prepare un mecanismo eficaz en función de los costos para supervisar las cuentas de compensación en las cuentas por cobrar y por pagar y ajustar las partidas pendientes.**

Manual de contabilidad institucional

40. La Organización no tiene un manual de contabilidad institucional actualizado. En su ausencia, no se dispone de un conjunto amplio de políticas y procedimientos que esté unificado.

41. La Organización informó de que se había previsto un plan detallado para la preparación del manual de contabilidad institucional, con inclusión de la actualización de las secciones

pertinentes del manual y las orientaciones sobre procedimientos, junto con la propuesta de un calendario. Informó además de que la dificultad hasta el momento había estado en la disponibilidad de recursos para esta actividad, que al establecer prioridades compite con otras muy prioritarias.

42. **Recomiendo a la Organización que finalice el manual de contabilidad institucional con carácter prioritario, ya que se han registrado cambios significativos en los sistemas y procedimientos contables debido a la introducción de nuevos sistemas automatizados para numerosos procedimientos.**

PARTE II

ASUNTOS DE GESTIÓN

PROCESO PRESUPUESTARIO DEL PROGRAMA ORDINARIO DE TRABAJO

43. El proceso presupuestario de la Organización relativo al Programa Ordinario de trabajo se examinó en el contexto de una presupuestación basada en los resultados con arreglo al nuevo modelo de programación. El examen abarcó los ciclos presupuestarios de 2002-03 y 2004-05.

Nuevo marco del presupuesto por programas

44. El proceso presupuestario de la FAO se rige por las disposiciones del Reglamento Financiero de la Organización. Los procedimientos detallados para la preparación y supervisión del presupuesto figuran en el Manual de la FAO y en los manuales de administración y finanzas (AFF). La Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación (PBE) también publica instrucciones de cuando en cuando, con el respaldo de los procedimientos y directrices detallados incorporados al Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa (PIRES).

45. El Marco Estratégico para la FAO 2000-2015, aprobado por la Conferencia en noviembre de 1999, constituye el fundamento del proceso de presupuestación por programas basado en los resultados de la FAO. En él se adoptaron cinco estrategias institucionales para hacer frente a las necesidades de los Miembros, con 12 objetivos estratégicos y seis estrategias para abordar las cuestiones interinstitucionales.

46. El Marco, con un horizonte de 10-15 años, se lleva a la práctica mediante el Plan a Plazo Medio (PPM), de seis años y de carácter progresivo, que se examina y revisa cada dos años. Al establecer prioridades de programas y proyectar las necesidades de recursos para el período de seis años, el PPM proporciona una vinculación entre los objetivos estratégicos del Marco Estratégico y el Programa de Labores y Presupuesto (PLP) del Director General para un bienio. El PLP se elabora en sus detalles utilizando el contenido básico del PPM, mediante la definición de productos y necesidades detalladas de recursos bienales.

47. El programa de aplicación del Marco Estratégico incluye el "Nuevo modelo de programación", que es un enfoque basado en los resultados para la planificación y presupuestación por programas. En este modelo, tanto el PPM como el PLP plasman sus propuestas en el marco de los programas sustantivos en cuanto a las entidades de programas que los constituyen, como los proyectos técnicos, las actividades programáticas continuas y los acuerdos de servicios técnicos.

48. El Director General presenta el Resumen del PLP al Consejo por conducto de los Comités del Programa y de Finanzas y, a partir de sus recomendaciones, se prepara el PLP para su aprobación por la Conferencia. El PLP aprobado constituye la base de los planes de trabajo detallados, que preparan las direcciones técnicas y las oficinas descentralizadas. La Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación (PBE) se encarga de la formulación, supervisión y evaluación del programa y el presupuesto. Los departamentos y direcciones de carácter técnico supervisan mensualmente los progresos presupuestarios en la aplicación de los programas por medio del eBMM, habilitado en la web, y suministran a la PBE los informes periódicos

programados sobre el presupuesto. El Comité de Finanzas examina la ejecución del presupuesto todos los años.

49. Basándome en el examen, estimo que los procesos presupuestarios de la Organización han realizado progresos importantes en la aplicación de los principios de una presupuestación basada en los resultados y se ajustan a las normas de la Organización relativas a la formulación, aprobación y supervisión del presupuesto. También observo que los procesos de preparación del proyecto de presupuesto y los informes mensuales sobre los progresos son conformes a las mejores prácticas de la OCDE. Sin embargo, en el examen aparecieron sectores que requieren atención y la introducción de correcciones.

Orientación estratégica en el proceso presupuestario

50. Las entidades de programas son los elementos fundamentales de la labor sustantiva de la Organización a plazo medio. Al elaborarlas, uno de los criterios básicos es que se ajusten al mandato de la Organización y sean pertinentes a los objetivos estratégicos.

51. En las directrices para cuantificar las contribuciones de las entidades de programas a los objetivos estratégicos se ponía de relieve que cada uno debía contribuir a ellos sustancialmente y que se debía reducir al mínimo la relación entre una entidad de programa y los objetivos estratégicos. Las contribuciones de una entidad de programa a los objetivos estratégicos se determinan y miden en el PPM mediante los productos principales.

52. Se examinó la vinculación conseguida entre los productos principales y los objetivos estratégicos en comparación con estas directrices, tomando como base los datos disponibles en el Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa (PIRES). Se observó que de los 654 productos principales identificados en el PPM 2004-09 había 593 que contribuían a tres o menos objetivos estratégicos que cumplieran las condiciones de las directrices.

53. Sin embargo, se constató que todavía no se había conseguido plenamente la compatibilidad entre el PPM y el PLP en la identificación de los objetivos estratégicos a los cuales había de contribuir cada entidad de programa. El análisis de 24 entidades de programas en una muestra de cuatro programas puso de manifiesto que en el 66 por ciento de ellas los objetivos estratégicos pertinentes no coincidían en el PPM (2004-09) y el PLP (2004-05). El porcentaje de las contribuciones a objetivos estratégicos múltiples para una entidad de programa determinada tal como figuraban en el PPM y el PLP no coincidían en el 80 por ciento de las entidades de programa examinadas.

54. En la misma muestra, la comparación de la lista de objetivos estratégicos a los cuales contribuía una entidad de programa en el PLP 2004-05, lista correspondiente de los productos bienales de la misma entidad de programa indicaba que no había coincidencia con respecto al 25 por ciento de las entidades de programas.

55. Dicha disparidad se derivaba fundamentalmente del hecho de que cuando había una relación clara entre la entidad de programa y un solo objetivo estratégico se podía calcular de manera objetiva la asignación de recursos. Sin embargo, cuando contribuían a objetivos múltiples, el proceso de asignación de porcentajes de las entidades de programas por medio de los objetivos estratégicos era en gran medida subjetivo. Si bien la metodología para la asignación de recursos de una sola entidad de programa a objetivos estratégicos múltiples es válida, su aplicación en las diversas direcciones y secciones requiere criterios claros para determinar los objetivos estratégicos a los cuales ha de prestar servicios una entidad de programa. Asimismo, deberá

establecerse una base mejor para determinar el percentil de la contribución de una entidad de programa cuando interviene más de un objetivo estratégico. Esto facilitará la medición de las realizaciones, elemento fundamental de la presupuestación basada en los resultados.

56. La Organización informó de que el análisis que se había de realizar durante los preparativos para el PPM (2006-11) incluiría criterios claros para determinar y medir las vinculaciones de las entidades de programas con los objetivos estratégicos y su contribución a ellos. Aseguró además que el PIRES facilitaría el examen de los casos en los que se modificaran las vinculaciones entre la preparación del PPM y el Programa de Labores y Presupuesto.

57. Recomiendo a la Organización que elabore y difunda criterios más claros para determinar la contribución de las entidades de programas a los objetivos estratégicos y para medir el alcance de dicha contribución. También recomiendo que se establezca un mecanismo idóneo para determinar los cambios en las vinculaciones entre las entidades de programas y los objetivos estratégicos.

Aplicación de la presupuestación basada en los resultados

58. El nuevo modelo de programación utilizado en la Organización se asienta sobre los principios de la presupuestación basada en los resultados, en la cual la formulación de los programas gira en torno a un conjunto de objetivos previamente definidos y resultados previstos. En la presupuestación basada en los resultados, la cuantía de los recursos representa la combinación óptima de lo que se requiere para alcanzar los resultados deseados. Así pues, las tasas de crecimiento de los recursos necesarios, tanto en el PPM como en el PLP, debe estar impulsada idealmente por los resultados y productos previstos.

59. Las tasas de crecimiento para la proyección de los recursos adoptadas en el PPM (2002-07) y en el PPM (2004-09) fueron del 15 por ciento y el 14,9 por ciento. El fundamento de estas tasas de crecimiento para el PPM 2002-07 y 2004-09 respectivamente fue el restablecimiento de la cuantía del presupuesto hasta alcanzar un nivel que habría sido posible en el caso de que los Estados Miembros hubieran aprobado una tasa de "crecimiento real cero" desde el bienio 1994-95.

60. Reconozco que en las circunstancias actuales es necesario adoptar una tasa de crecimiento. Sin embargo, los departamentos técnicos pueden formular sus planes sin ninguna limitación rígida de la tasa de crecimiento. Aunque formulan sus necesidades de recursos basándose en los resultados que se prevé que alcanzarán, la cuantía de los recursos proyectada en el PPM para los mismos resultados se determina en función de la tasa de crecimiento. De esta manera se debilita la vinculación entre el examen detallado desde abajo en los departamentos técnicos de las necesidades de recursos para alcanzar los objetivos deseados y la determinación de la tasa de crecimiento.

61. También se observó que la tasa de crecimiento en el PLP presentaba diferencias sustanciales con respecto a la hipótesis de la tasa de crecimiento en el PPM, reduciendo así aún más la validez de éste como instrumento eficaz para la presupuestación basada en los resultados.

62. En el PPM 2002-07 se adoptó el 9,6 por ciento como tasa de crecimiento para el primer bienio, 2002-03. Sin embargo, al formular el Resumen del PLP para 2002-03 se adoptó una tasa de crecimiento del 5,4 por ciento. De manera análoga, en el PPM 2004-09 se adoptó el 8,4 por ciento como tasa de crecimiento para el bienio 2004-05, pero se redujo a una tasa inferior del 5,5 por ciento al formular el Resumen del PLP para 2004-05.

63. La razón para reducir la tasa de crecimiento estaba en limitar la carga del aumento de las cuotas para los Estados Miembros, buscando al mismo tiempo financiar las prioridades en una cuantía apropiada, si no óptima. Sin embargo, la diferencia de la proyección de las necesidades de recursos en distintos niveles y momentos a lo largo del proceso de planificación afecta al proceso de presupuestación basada en los resultados que ha llevado a cabo la Organización.

64. La Organización aceptaba que en los principios de la presupuestación basada en los resultados se suponía, efectivamente, que los recursos debían equivaler a los resultados previstos de un proyecto o programa determinado. Aceptaba además que la adopción de una tasa de crecimiento idéntica en el PPM y en el PLP era un sistema deseable.

65. Recomendando a la Organización que solicite nueva orientación a los órganos rectores sobre la manera de sincronizar las distintas hipótesis relativas a los recursos en la preparación del Plan a Plazo Medio y el Resumen del Programa de Labores y Presupuesto, a fin de fortalecer el proceso de presupuestación basada en los resultados.

Recursos no programados

66. El PPM se prepara con un horizonte de seis años, efectuándose las proyecciones de recursos para cada uno de los bienios que abarca. Estas proyecciones se presentan con respecto a todos los programas principales y las entidades de programas que contienen. En el PPM 2004-09 se proyectó un volumen considerable de recursos no programados para el último bienio de dicho PPM. En los Capítulos 2 y 3.1 del presupuesto, los recursos no programados para el último bienio (2008-09) del PPM (2004-09) representaban el 24,4 por ciento de la suma total proyectada. Los recursos no programados correspondían sobre todo a proyectos técnicos de estos capítulos.

67. Esto se deriva del hecho de que las entidades de programas relativas a proyectos técnicos tienen un calendario definido de hasta seis años y su nueva programación depende de autoevaluaciones que han de realizarse en el futuro. Mientras prepara el PPM para su examen por los órganos rectores, la Organización no publica nuevos proyectos técnicos para el último bienio, basándose en que con ello se prejuzgaría el resultado de las futuras autoevaluaciones.

68. De esta manera, las proyecciones de los recursos en el PPM para el último bienio quedan poco claras y esto afecta a su utilidad como instrumento eficaz de planificación en este sentido. Si se considera el carácter indicativo y no vinculante de las proyecciones de los recursos en el Plan, las consignaciones por debajo de los recursos proyectados terminarían por influir más en los proyectos técnicos que en otras entidades de programas, como los proyectos permanentes.

69. Recomendando a la Organización que mejore la eficacia del Plan a Plazo Medio como instrumento de planificación mediante la reducción, en la medida de lo posible, de la cuantía de los recursos no programados para el último bienio.

Formulación de indicadores

70. La eficacia del presupuesto basado en los resultados está relacionada con la formulación clara de los resultados previstos. Los resultados y sus indicadores deben ser específicos, mensurables, alcanzables, realistas y con una base cronológica. El nuevo modelo de presupuesto por programas de la Organización pretende conseguir esto mediante un mecanismo en el que se detallan los objetivos, los indicadores y los valores fijados como meta para cada entidad de programa, y luego se detallan de nuevo los indicadores, los valores fijados como meta y los años en que se ha de lograr esto para cada producto principal de las entidades de programas.

71. Durante la auditoría se detectaron varios casos de formulación deficiente de los indicadores en relación con los resultados previstos. Por ejemplo, en el Programa principal 2.1.1 no se establecieron valores fijados como meta para ninguno de los indicadores relativos a ocho entidades de programas. De los 32 productos principales de estas entidades de programas y los 113 indicadores para dichos productos principales, se proporcionaron valores fijados como meta sólo con respecto a 10 indicadores. Aunque los indicadores para los resultados de las entidades de programas se modificaron durante la formulación del PPM 2004-09, no se introdujeron los cambios correspondientes en los indicadores de los resultados de los productos principales de la entidad de programa pertinente.

72. La Organización admitió que era necesario mejorar los indicadores.

73. **Recomiendo a la Organización que establezca una guía para llevar a cabo la tarea de formular valores fijados como meta coherentes, realistas y verificables para cada indicador en relación con los productos principales de todas las entidades de programas. La formulación de dichos indicadores requeriría mayores conocimientos prácticos por parte del personal de los departamentos técnicos, y la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación debe desempeñar una función catalizadora a este respecto.**

Ejecución del programa y supervisión del presupuesto

74. La supervisión del presupuesto en la Sede es responsabilidad conjunta de los departamentos técnicos y la PBE. Las direcciones supervisan mensualmente los progresos financieros en la ejecución de los programas mediante el modelo de supervisión del presupuesto mejorado (eBMM) habilitado en la web y suministran a la PBE los informes periódicos programados sobre el presupuesto. La PBE examina los informes y propone las medidas apropiadas en caso necesario.

75. En la comprobación de cuentas se observó que la presentación por los departamentos de informes periódicos sobre el presupuesto y las comunicaciones de la PBE a los departamentos de las medidas que habían de adoptarse al respecto solían ser satisfactorias y realizarse en el plazo establecido. El sistema de formulación, supervisión y análisis de la varianza de las tarifas uniformes esta bien arraigado en la Organización.

76. Se detectaron deficiencias en la supervisión de los progresos materiales de las realizaciones de los productos bienales por los departamentos técnicos. Una vez aprobado el PLP y tras comunicar la PBE la asignación, los departamentos técnicos preparan los planes de trabajo anuales. Estos planes de trabajo, basados en los productos bienales, facilitan a las direcciones y las oficinas descentralizadas la supervisión de la ejecución del programa. Los planes de trabajo tienen que estar listos para el 15 de febrero de cada año.

77. Durante la comprobación de las cuentas de una muestra de seis entidades de programas del Programa 2.5.3, se observó que en la mayoría de los planes de actividades no se indicaban las fechas estimadas para la conclusión y el percentil del producto bienal que se había de alcanzar. La ausencia de dicha información fundamental limita la eficacia del examen de los progresos.

78. **Aunque la supervisión del presupuesto suele ser satisfactoria, recomiendo a los departamentos técnicos que incluyan en los planes de trabajo anuales la fecha estimada de conclusión de los productos bienales y el porcentaje previsto de sus realizaciones, a fin de facilitar una supervisión más eficaz de los progresos materiales.**

Informatización del proceso presupuestario

79. La Organización ha recurrido como estrategia importante al uso de la tecnología de la información y la comunicación para aumentar la eficacia y la efectividad. El núcleo central de la estrategia, por lo que se refiera al proceso presupuestario, es el Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa (PIRES), que ya se está aplicando.

80. El PIRES se ha concebido como solución integrada para el fortalecimiento de las vinculaciones entre el marco estratégico, el plan a plazo medio y el programa de trabajo bienal y para respaldar la presupuestación basada en los resultados. En el ámbito del sistema está incluida la elaboración de un conjunto de instrumentos de gestión del programa en los departamentos. De esta manera se prestaría apoyo a la planificación del trabajo y la supervisión de la ejecución, además de respaldar la presentación de informes y la evaluación sobre la ejecución del programa en toda la Organización.

81. Cuando se realizó la comprobación de cuentas, se habían introducido dos módulos básicos para la preparación del PPM y el PLP. Es más, el PPM 2004-09 y el PLP 2004-05 se formularon utilizando el PIRES. Hay varios otros sistemas que siguen contribuyendo a los procesos presupuestarios. Entre ellos están el módulo de supervisión del presupuesto mejorado (eBMM), integrado en el sistema Oracle, para la supervisión y el pronóstico de los ingresos y los gastos, el programa informático adaptado "Cube", en apoyo de la elaboración y emisión de asignaciones institucionales a los responsables del presupuesto, y un "Sistema de información sobre el aumento de los costos", para pronosticar y supervisar los aumentos de los costos y las tarifas uniformes.

82. El examen de la auditoría indicó que había posibilidades de aumentar la capacitación del personal de la Sede. En enero-febrero de 2003 se impartieron cuatro cursos de capacitación sobre formulación de entidades de programas, antes de comenzar a utilizar en la práctica el PIRES para la formulación del PPM 2004-09. En total participaron en los cursos 56 funcionarios de los departamentos. Estaba previsto que este personal capacitado transmitiera sus conocimientos a sus colegas en la preparación del PPM. Este proceso no resultó eficaz, pues, según la opinión general de los entrevistados durante la autoevaluación del PIRES/PPM, no era una capacitación bien orientada.

83. La Organización declaró que, después de la realización de la auditoría, habían recibido información y capacitación sobre el módulo de evaluación del resumen-ejecución del programa del PIRES 175 funcionarios. Asimismo, para la preparación del PPM 2006-11 se había aplicado durante el período de abril-junio de 2004 un plan amplio progresivo de capacitación y apoyo.

84. En cuanto al plan de aplicación finalizado en mayo de 2001, el sistema tenía que estar funcionando completamente para septiembre de 2003. Sin embargo, el proyecto se puso en

marcha a un ritmo pleno sólo a mediados de 2001, cuando se movilizó al equipo actual del proyecto. El proyecto original se había concebido con un nivel de recursos de 507 000 dólares EE.UU. para el bienio 2002-03, pero se pusieron a disposición recursos adicionales por una cuantía aproximada de 900 000 dólares con cargo a los atrasos, de manera que se amplió su ámbito.

85. Se ha establecido un Grupo de Trabajo Interdepartamental para asesorar al proyecto del PIRES sobre las necesidades funcionales de los usuarios. El grupo finalizó en octubre de 2003 un plan para los próximos cuatro trimestres, que comprende siete líneas de trabajo, entre ellas la de la planificación y evaluación anual de las actividades, cuya distribución estaba prevista para febrero de 2004. No se ha establecido ninguna meta para las líneas de trabajo relativas al "Aumento de los costos e interacciones del Programa Ordinario/Programa de Campo en el apoyo administrativo y operacional", en espera de la conclusión de los módulos que se estaban preparando entonces.

86. Uno de los beneficios comunes de la utilización de la tecnología de la información y la comunicación es el ahorro por eficacia como consecuencia de la mejora de la tecnología y la fluidez del trabajo. Sin embargo, por el momento no se dispone de datos básicos relativos a los costos de la preparación de los proyectos de presupuesto, a pesar de que en los departamentos técnicos se dedica una cantidad considerable de tiempo a la formulación del presupuesto. En ausencia de tales datos, será difícil verificar ningún ahorro por eficacia después de concluir la ejecución.

87. Recomiendo que se intensifiquen los esfuerzos para aplicar todos los módulos en las fechas previstas. También recomiendo que se siga obteniendo información periódica de la comunidad de usuarios para determinar sus necesidades de capacitación.

Recursos presupuestarios por regiones

88. Los Estados Miembros han expresado constantemente un vivo interés en que los documentos del presupuesto reflejen la distribución de los recursos del programa entre las regiones. Los presupuestos de las Oficinas Regionales y las Representaciones de la FAO se pueden atribuir de manera clara y fácil a cada región. Los gastos que se realizan en la Sede para las regiones se asignan en términos financieros teóricos. Las directrices publicadas por la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación en mayo de 2003 exigían que la distribución geográfica de los recursos por regiones se realizara proporcionalmente a los beneficiarios de la región.

89. En el examen de la práctica real se comprobó que los distintos departamentos de la Sede utilizaban diversos métodos, no siempre en consonancia con las directrices publicadas por la PBE. Algunos departamentos efectuaban la distribución geográfica basándose en los recursos gastados en la región mediante los gastos de personal en función del destinado en la oficina regional y los recursos gastados en los programas/proyectos concentrados exclusivamente en una región. Algunos departamentos consideraban solamente los gastos de personal y de otro tipo de las formaciones regionales, mientras que unos pocos departamentos incluían los gastos sobre entidades de programas orientadas a una región además de los gastos de personal y los de otro tipo.

90. La Organización aseguró que elaboraría una metodología clara y un procedimiento uniforme para establecer la distribución geográfica de los recursos con vistas a la preparación del PLP 2006-07.

91. **Recomiendo que, para mejorar la calidad y la fiabilidad de las cifras de los recursos del programa por regiones, la Organización se asegure de que todos los departamentos sigan una metodología uniforme fijada por la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación.**

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA

92. La aplicación del Programa de Cooperación Técnica (PCT) se examinó durante la comprobación de cuentas en la Sede y en determinadas Oficinas Regionales y en los países. Desde la conclusión de la auditoría en la Sede en junio de 2003 han mejorado la aprobación de proyectos del PCT y el desembolso de consignaciones para el Programa. En mis observaciones y recomendaciones tengo en cuenta estas mejoras.

93. Las características fundamentales del PCT son su orientación a la demanda y su flexibilidad para responder a las necesidades urgentes de los Estados Miembros. La constante afluencia de solicitudes de proyectos del PCT pone de manifiesto el interés ininterrumpido de los Estados Miembros por el Programa y la elevada prioridad de éste. Es el programa principal más importante financiado con cargo al Fondo General, representando sus consignaciones alrededor del 15 por ciento de todas las del Programa Ordinario. Entre 1992-93 y 2002-03, las consignaciones para el PCT aumentaron un 23 por ciento, pasando de 77,4 millones de dólares EE.UU. a 95,4 millones de dólares.

94. El Artículo 4.3 del Reglamento Financiero de la Organización autoriza a arrastrar las consignaciones para el PCT de un bienio al siguiente, mientras que las consignaciones para otros componentes del Programa Ordinario están disponibles para hacer frente a obligaciones sólo durante el bienio al que corresponden. Las consignaciones no gastadas registraron un fuerte aumento y alcanzaron el 87 por ciento de las totales al final del bienio 2000-01. La situación ha mejorado comparativamente al final de 2002-03, con un 65 por ciento de las consignaciones sin gastar.

95. Un hecho más significativo es que durante 2002-03 la Organización aprobó por primera vez asistencia del PCT por encima de la cuantía de las consignaciones aprobadas. Las consignaciones del PCT para 2002-03 se han comprometido con un exceso de 14,0 millones de dólares EE.UU. Esto tiene dos consecuencias. En el caso de que la ejecución correspondiente a estos proyectos siga el calendario previsto, habrá que ajustar los compromisos en exceso con cargo a las consignaciones para 2004-05. En segundo lugar, la aprobación de un número más alto crea en último término una demanda de dinero en efectivo y otros insumos.

Desembolso de las consignaciones para el PCT

96. El desembolso con cargo a las consignaciones corrientes del bienio para el PCT registró un fuerte retroceso en el de 2000-01, en el que el desembolso mensual medio fue de 0,47 millones de dólares EE.UU. El motivo primordial de dicha reducción de los desembolsos fue la elevada cuantía de las consignaciones arrastradas del bienio anterior y la lentitud en la aprobación de los proyectos. En el momento de la auditoría en la Sede se observó un problema importante de lentitud de ejecución en el caso de algunos proyectos concretos aprobados en 2002-03 y 2000-01. La Organización ha conseguido invertir la tendencia, con unos desembolsos mensuales medios con cargo a las consignaciones corrientes que ascendieron a 1,4 millones de dólares EE.UU. para 2002-03.

97. En la segunda mitad del bienio 2002-03 también mejoraron los desembolsos globales con cargo a las consignaciones disponibles para el PCT, tanto las arrastradas del bienio anterior como las del corriente. Durante los seis últimos meses de 2002, los desembolsos con cargo a las consignaciones disponibles para el PCT fueron de 22,3 millones de dólares EE.UU. Durante los seis últimos meses de 2003, los desembolsos fueron de 37,0 millones de dólares.

98. La Organización reconoció que el bajo promedio de ejecución de proyectos del PCT había sido un problema importante e informó de que se habían adoptado varias medidas desde el final de 2002 para afrontar la situación. Aseguró que la labor de supervisión se concentraría en todos los proyectos en curso para mejorar la tasa mensual de ejecución. También garantizaría que los nuevos proyectos aprobados comenzaran sus actividades sin demora.

99. **Recomiendo que, a la vista de la persistencia de unos desembolsos escasos en el pasado, dando lugar al arrastre de un volumen enorme de consignaciones, la Organización adopte medidas para aumentar sustancialmente los desembolsos. También recomiendo que se supervise de cerca en la Sede la ejecución de determinados proyectos.**

Contabilidad de los gastos del PCT: Reutilización

100. Las consignaciones votadas por la Conferencia para el PCT, junto con todos los fondos transferidos al PCT en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.5 b) del Reglamento Financiero, seguirán estando disponibles para hacer frente a obligaciones durante el período financiero siguiente al de la votación o la transferencia de los fondos (Artículo 4.3 del Reglamento Financiero). Con arreglo a este sistema, los gastos en proyectos concluidos financiados con cargo a las consignaciones del bienio corriente se reasignan al final de cada bienio a las consignaciones del bienio anterior para impedir que caduque la consignación no utilizada.

101. Ante la necesidad disponer de alguna flexibilidad en las disposiciones financieras, el Comité de Finanzas, en su 46º período de sesiones, celebrado en septiembre de 1980, refrendó la medida adoptada por el Director General de utilizar los fondos provenientes de las economías conseguidas en proyectos financiados en el bienio 1976-77 para financiar proyectos que en principio se habían financiado con cargo a la consignación para el PCT correspondiente al bienio 1978-79. En dicho período de sesiones, el Comité de Finanzas examinó asimismo la posibilidad de aplicar la misma práctica en el futuro cuando se presentara la misma situación. El Consejo, en su 78º período de sesiones, tomó nota de la orientación proporcionada por el Comité de Finanzas y refrendó la medida adoptada por el Director General, ya mencionada. El Consejo puso de relieve además que se debería hacer todo lo posible para utilizar plenamente los recursos consignados por la Conferencia.

102. La práctica se mantiene hasta ahora en condiciones más complejas que las existentes cuando el Consejo ratificó esta disposición. La práctica actual sirve no sólo para gestionar la reutilización, sino también para impedir que caduquen las consignaciones no utilizadas debido a la lentitud de la ejecución y de las aprobaciones. No hay procedimientos contables documentados en relación con esta práctica.

103. Durante el bienio 2000-01, por primera vez no se pudieron gastar totalmente las consignaciones arrastradas del bienio anterior incluso después de transferir los gastos de los proyectos terminados. Con respecto a 138 proyectos en curso la Organización creó nuevas cuentas de proyectos con presupuestos equiparados a sus gastos hasta el 31 de diciembre de 2001. Las cuentas se cerraron entonces con ese nivel y se ajustaron con cargo a las consignaciones no

gastadas, aunque las actividades de los proyectos continuaron. La práctica se repitió en 2002-03 para 64 proyectos.

104. La Organización señaló que, con el fin de garantizar la utilización total de las consignaciones del PCT, la única solución estaba en adeudar a la reutilización los gastos reales de proyectos cerrados aprobados y ejecutados en el bienio siguiente. Indicó asimismo que para 2004-05 sería menor la necesidad de recurrir a este procedimiento, gracias a una asignación de las consignaciones en una cuantía mayor y su cierre tan pronto como los gastos totales en los proyectos del PCT fueran equivalentes a las consignaciones votadas. Además, la Organización convino en que debería evitarse en la medida de lo posible la división de los proyectos entre dos bienios. No obstante, señaló que la práctica no afectaba al plan de ejecución del proyecto y final o a la presentación de informes y la supervisión de todo el proyecto. La Organización estuvo de acuerdo en que se documentaran los procedimientos contables. Con respecto a los 64 proyectos correspondientes a 2002-03 anteriormente mencionados, la Organización señaló que dichos proyectos se habían completado desde el punto de vista operacional sobre el terreno, aunque los trámites oficiales de índole y financiera no se hubieran aún realizado.

105. Estimo que en tales mecanismos no oficiales y especiales de contabilidad y presentación de informes existe el riesgo de que el control sea insuficiente. Por tratarse de un procedimiento no oficial, no está establecida la autoridad que ha de aprobar el procedimiento modificado, por lo que el mecanismo de rendición de cuentas es débil. Observo que la Organización no ha señalado este procedimiento revisado a la atención de ninguno de los órganos rectores. La Organización opina que se trata de una práctica establecida y no de una disposición no oficial, pero está de acuerdo en que el procedimiento se debería documentar debidamente.

106. Recomiendo a la Organización que ponga en conocimiento de los órganos rectores la práctica real del proceso de "reutilización", incluidos los últimos cambios introducidos en él. Recomiendo además que se examinen y codifiquen los procedimientos de contabilidad y presentación de informes del proceso de "reutilización". Los mecanismos de supervisión deberían reorientarse para ajustarlos a estos procedimientos.

Aprobación de los proyectos del PCT

107. La aprobación de los proyectos es un paso fundamental en la gestión del Programa de Cooperación Técnica. Desde un máximo de 423 días que se necesitaron como promedio para aprobar los proyectos en el período de julio a diciembre de 2002, dicho promedio ha descendido a 244 días, pero sigue siendo muy alto. El análisis de los datos puso de manifiesto que, aunque el proceso de aprobación había registrado mejoras en 2003 en cuanto al número de proyectos aprobados, quedaba todavía margen para reducir el número de días necesarios para aprobar los proyectos, mediante la simplificación de los procedimientos y la reducción del papeleo.

108. Para la aprobación de los proyectos de urgencia era necesario mucho menos tiempo que para los de otro tipo. El examen de una muestra de casos indicó que se requerían de tres a cuatro meses para la aprobación de los proyectos de urgencia, mientras que para los demás se necesitaban de 12 a 39 meses. En muchos casos, la abundante correspondencia entre la Sede y las dependencias en los países contribuía considerablemente a la demora.

109. El proceso de evaluación previa del PCT consta de dos pasos. El primero consiste en evaluar si la solicitud recibida reúne los requisitos para la financiación del PCT y el segundo en preparar el documento apropiado del proyecto, a fin de presentarlo al Director General para su aprobación. Con el aumento de las actividades multidisciplinarias en los proyectos del PCT

también se ha incrementado la complejidad del proceso de consulta que desemboca en un proyecto aceptable desde el punto de vista técnico. Esto pone de manifiesto la necesidad de agilizar los procedimientos internos, mejorando la coordinación entre los departamentos y reduciendo el papeleo, a fin de atender las solicitudes oportunamente.

110. El examen de algunos casos también indicó que la preparación del documento final de los proyectos por los departamentos técnicos requería bastante tiempo, desde dos meses hasta 32, con un promedio de 13 meses por proyecto, aunque alrededor del 50 por ciento se aprobaban en un plazo de seis meses. Los retrasos se debían sobre todo a la necesidad de coordinación entre los departamentos y de reformular las propuestas originales recibidas de los gobiernos, que a menudo no estaban suficientemente bien estructuradas. Muchas solicitudes no cumplían los criterios del PCT, dando lugar a una correspondencia abundante entre las dependencias técnicas y el Departamento de Cooperación Técnica de la Sede, las Oficinas Regionales y los Representantes de la FAO por una parte y los gobiernos por otra para hacer coincidir las propuestas con los criterios del PCT.

111. La Organización mostró su acuerdo con la observación de la auditoría de que se debía reducir el tiempo empleado para la aprobación de los proyectos. Informó de que desde 2002 se había conseguido aumentar las aprobaciones mediante la contratación de funcionarios de evaluación temporales y la simplificación de los procedimientos de evaluación previa y aprobación. El sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS), recientemente elaborado, y las instrucciones emitidas a la administración superior para la asignación de prioridades también han contribuido a mejorar la situación.

112. Recomendando a la Organización que mantenga las mejoras obtenidas hasta el momento e introduzca nuevas medidas a fin de reducir el tiempo necesario para la aprobación de los proyectos de urgencia y de otro tipo.

113. El análisis indicó que casi un tercio de las propuestas de proyectos recibidas durante 2000-01 y 2002-03 se habían cancelado, el 50 por ciento de ellas debido en parte a incumplimiento. La tasa de cancelación de proyectos en la Región Europea fue apreciablemente mayor que en otras regiones. Si bien el hecho de que haya un número elevado de dichas cancelaciones de proyectos indica que se analizan y filtran de manera apropiada las propuestas, también pone de manifiesto la necesidad de mayor rigor en el análisis y la evaluación previa de los proyectos en los países.

114. La Organización reconoció que, dado el número de cancelaciones, había margen para mejorar la selección de las propuestas de proyectos y aseguró que se impartirían orientaciones adicionales a los Representantes de la FAO para la evaluación previa en los países y para mejorar el conocimiento de los criterios del PCT.

115. Recomendando que se adopten medidas sostenidas para mejorar la evaluación previa de los proyectos en los países, con objeto de reducir el número de cancelaciones. La Organización también deberá difundir información acerca de los criterios del Programa de Cooperación Técnica entre los gobiernos de los Estados Miembros, a fin de que puedan formular mejor los proyectos del Programa.

Ejecución de los proyectos del PCT

116. Se examinó la ejecución de los proyectos del PCT en la Región Europea y en otras regiones y oficinas de Representantes de la FAO mediante verificaciones de prueba de una

muestra de proyectos. Mis observaciones se analizan en los siguientes apartados: a) Sede, b) dependencias en los países. El examen de auditoría en la Sede consistió en el estudio de la ejecución de los proyectos en la Región Europea y de los proyectos de urgencia, que se administran desde la Sede.

a) Sede

Región Europea

117. Se observó que la ejecución de los proyectos del PCT en la Región Europea presentaba en general deficiencias considerables. En el momento de la auditoría, el nivel de ejecución de la mayoría de los proyectos del PCT era muy bajo. La Organización informó de que la ejecución total de dichos proyectos en esta región había aumentado en 2003 hasta alcanzar una cuantía de 3,1 millones de dólares EE.UU., con un crecimiento del 150 por ciento sobre la de 2002 (1,2 millones de dólares).

118. Para la aprobación de los proyectos destinados a estos países se requerían de cinco a 41 meses. Este retraso se unía a una demora ulterior en la firma de los documentos de los proyectos por el gobierno pertinente, cuando esto era necesario. En un caso extremo, el proyecto se aprobó en diciembre de 2000 – tres años después de la solicitud – y luego se cerraron sus operaciones en julio de 2002, después de gastar 9 494 dólares EE.UU., como consecuencia de la decisión del gobierno de que proyecto ya no era necesario y la consiguiente decisión de no firmar su documento. En otros dos casos, aunque los proyectos se aprobaron en octubre de 2001 y julio de 2002 respectivamente, los acuerdos correspondientes no se habían firmado en el momento de la auditoría, en junio de 2003. Sin embargo, la Organización informó de que la ejecución de los proyectos y la falta de firma de sus documentos no siempre estaban estrechamente vinculadas. Los proyectos del PCT se convierten en operacionales tras la aprobación del Director General, mientras que su ejecución sólo comienza cuando el gobierno ha firmado el acuerdo, lo cual va seguido del nombramiento de un coordinador nacional del proyecto.

119. Debido a la ausencia de Representantes de la FAO en la mayoría de las oficinas en los países de la Región Europea, la Organización lleva a cabo proyectos por medio de las oficinas del PNUD o los coordinadores nacionales de los proyectos en esos países. Por consiguiente, la Organización tiene que depender considerablemente de la capacidad del PNUD y de los coordinadores nacionales de los proyectos para la ejecución de los del PCT. En casi un tercio de los proyectos examinados en la auditoría, la falta de experiencia o de conocimientos de dichos coordinadores en la administración de los proyectos contribuyó claramente a los retrasos en su ejecución.

120. También se observaron retrasos considerables en la organización de las misiones de iniciación para los proyectos del PCT en la Región Europea. La misión de iniciación garantiza la entrega de insumos y establece vinculaciones entre éstos como labor importante de puesta en marcha del proyecto. Sin embargo, en el 55 por ciento de los casos sometidos a verificaciones de prueba en la auditoría las misiones de iniciación tuvieron lugar de tres a siete meses después de la aprobación del proyecto. La Organización indicó que el envío y la formación de las misiones de iniciación estaban vinculados al nombramiento de un coordinador nacional de los proyectos por el gobierno receptor.

121. En la mayoría de los casos había que traducir los documentos de los proyectos al idioma oficial del país pertinente, proceso que requería de dos a tres meses.

122. Señalando que muchos de estos motivos escapaban a su control, la Organización estaba de acuerdo en que era necesario tener directrices uniformes para el personal nacional y los coordinadores nacionales de los proyectos. La Organización informó de que también se pondría a disposición de las contrapartes nacionales el "componente de operaciones" del Manual del Programa de Campo que se encontraba en la web.

123. Recomendando a la Organización que adopte medidas concretas para reducir los retrasos en la ejecución de los proyectos en la Región Europea, aumentando la capacidad de los coordinadores nacionales de los proyectos mediante la capacitación y directrices detalladas. Debe determinar los factores comunes de los retrasos y adoptar medidas para mejorarlos.

Proyectos de urgencia

124. La Dirección de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación de la Sede se encarga de responder a las solicitudes de asistencia de urgencia en los sectores agrícola, ganadero y pesquero que presentan países en desarrollo afectados por catástrofes naturales o de origen humano excepcionales. El PCT actúa en la fase inmediatamente posterior a una catástrofe. La rapidez de actuación es el factor más decisivo para alcanzar el éxito en estos casos. En la ejecución de los proyectos de urgencia financiados por el PCT, el TCEO utiliza los servicios de los Representantes de la FAO y de consultores internacionales o nacionales que actúan como coordinadores de urgencia sobre el terreno tanto para la ejecución como para la supervisión.

125. La financiación de proyectos de urgencia aumentó del 15,3 por ciento de las asignaciones del PCT en 1994-95 al 27,4 por ciento en 2000-01. Las intervenciones de urgencia del PCT consistieron primordialmente en el suministro de insumos agrícolas (por ejemplo semillas, fertilizantes) y medicamentos veterinarios con asistencia técnica. Las compras para los proyectos de urgencia del PCT se efectúan por medio del Servicio de Compras (AFSP) de la Sede y en algunos casos a través de los Representantes de la FAO y de misiones de compras enviadas desde la Sede.

126. En una parte considerable de los proyectos de urgencia verificados en la auditoría, las semillas y otros insumos no se habían entregado a tiempo para las campañas agrícolas a las que se destinaban. Sin embargo, en la mayoría de los casos se utilizaron en la campaña siguiente. En unos pocos casos, el retraso tuvo como resultado graves problemas. Asimismo se observó que en ocasiones no se había podido disponer de variedades de semillas apropiadas. Al parecer, la capacidad de gestión sobre el terreno es limitada cuando no hay personal especializado en operaciones de emergencia presente para respaldar la ejecución.

127. Debido a los retrasos en la entrega de los insumos y a deficiencias en la ejecución de los proyectos, en algunos casos se veía reducido el logro de los objetivos que se buscaban.

128. La Organización informó de que tenía el compromiso de dar prioridad a las variedades locales y a la adquisición local. La Organización informó asimismo de que se estaban realizando esfuerzos interdepartamentales para abordar la cuestión de la selección de las semillas y los problemas de la entrega y la elección de los insumos de acuerdo con los sistemas agrícolas.

129. Recomendando que se mejoren los procedimientos de compra, a fin de garantizar la disponibilidad de insumos como las semillas y los fertilizantes para los proyectos de urgencia en el momento en que se necesitan.

130. Recomiendo también que se documenten de cuando en cuando las enseñanzas aprendidas y las maneras de hacer frente a los riesgos fundamentales en diversos proyectos de urgencia para su uso por los distintos organismos interesados y para el mejoramiento de la memoria institucional.

b) Dependencias en los países

131. En las tres Oficinas Regionales visitadas por los auditores, la ejecución de los proyectos regionales del PCT era lenta debido a situaciones complejas en los proyectos multinacionales, y variaban el ritmo y el carácter de la respuesta de los gobiernos participantes. Los principales factores que contribuían al retraso en la ejecución de los proyectos eran la búsqueda y contratación de consultores, la falta de información exacta y puntual sobre los sistemas informáticos, la revisión de los documentos de los proyectos y la falta de familiaridad del personal de la Oficina Regional con todo el potencial de utilización del FPMIS.

132. El apoyo administrativo proporcionado por las Oficinas Regionales a las oficinas en los países no fue adecuado en dos de las tres Oficinas Regionales. Los principales sectores en los que ocurrió esto fueron la contratación de consultores, las actividades de compras y los viajes. La ejecución de los proyectos se vio afectada por el retraso en el suministro a tiempo de estos insumos fundamentales. La ausencia de listas de consultores de ámbito regional obstaculizó el proceso de su contratación.

133. El apoyo operacional de las Oficinas Regionales a las oficinas en los países en la ejecución de los proyectos del PCT se limitaba a funciones de servicio de asistencia debido a la escasez de recursos disponibles en las Subdirecciones Regionales de Operaciones. El alcance y el carácter del apoyo técnico y administrativo que necesitaban las oficinas en los países después de la descentralización no estaban debidamente evaluados para decidir la fortaleza revisada de las Subdirecciones Regionales de Operaciones (ROB). Éstas no disponían de instrumentos adecuados de supervisión basados en la tecnología de la información para la supervisión de los proyectos.

134. La supervisión de la ejecución de los proyectos por las ROB solía ser escasa. Tampoco se supervisaban los prolongados retrasos en el cierre operacional y financiero de los proyectos en relación con las fechas de determinación. En consecuencia, en todas las regiones se observaron desfases en la ejecución y largos retrasos (de hasta seis años en algunos casos) en el cierre de los proyectos. La Organización informó de que posteriormente se habían adoptado medidas encaminadas a suministrar a las ROB capacitación y mecanismos para mejorar considerablemente sus funciones de supervisión y coordinación. Es de esperar que se preste de manera constante un apoyo ulterior a las ROB en este esfera.

135. En las Oficinas Regionales no se preparaban informes trimestrales sobre la ejecución de los proyectos, que constituyen un mecanismo importante de control en orden a su supervisión efectiva, para los de ámbito regional. En las instrucciones de la Sede de mayo de 2003 a las Oficinas Regionales/en los países se reiteró que todos los responsables del presupuesto debían preparar dichos documentos. Para esto se requería el cumplimiento de las Oficinas Regionales.

136. La Organización informó de que se había realizado un examen importante concentrado en el apoyo de las ROB y las Dependencias de Apoyo a la Gestión de las Oficinas Regionales al Programa de Campo. La Organización confirmó además que, entre las medidas aplicadas para mejorar la ejecución de los proyectos, figuraba un grupo de trabajo regional establecido por todas las Oficinas Regionales. La Organización estaba de acuerdo en que se debían preparar y utilizar

los informes trimestrales sobre la ejecución de los proyectos para una supervisión eficaz y aseguró que se haría todo lo posible para imponer su preparación en todos los niveles.

137. En el examen de la ejecución de los proyectos del PCT en las oficinas en los países (Representaciones de la FAO) visitadas por los auditores se detectaron deficiencias comunes, como por ejemplo:

- Los datos presupuestarios y de gastos no estaban actualizados en el depósito de datos de Oracle y el FPMIS, debido al retraso en la carga de datos de los sistemas de contabilidad sobre el terreno (FAS). En consecuencia, los Representantes de la FAO tenían que mantener una contabilidad no registrada en los libros y trabajar con presupuestos en la sombra. Los conocimientos del personal sobre la utilización de instrumentos de tecnología de la información eran limitados.
- El comienzo de los proyectos se retrasaba debido a la demora en la firma de sus documentos por los gobiernos y en el nombramiento de sus coordinadores nacionales.
- La contratación de consultores se veía dificultada por la falta de delegación y la ausencia de información adecuada acerca de los conocimientos prácticos de consultoría. Las compras se veían obstaculizadas por la falta de conocimiento de los procedimientos administrativos por parte del personal. Ambos factores retrasaban la ejecución de los proyectos.
- A causa de la formulación inadecuada de los proyectos, en varios casos no se habían previsto algunos componentes fundamentales de ellos y se habían tenido que someter a revisiones múltiples.
- Los informes trimestrales sobre la ejecución de los proyectos no se preparaban de manera apropiada o no se utilizaban con eficacia en su supervisión.
- El cierre operacional y financiero de los proyectos se retrasaba indefinidamente en muchos casos.
- En varios casos se había hecho una valoración excesiva de los insumos de los proyectos, dando lugar a la no utilización de su presupuesto.

138. Recomiendo a la Organización que adopte medidas concretas para aumentar sustancialmente la capacidad de las dependencias en los países para la gestión de los proyectos en todos los aspectos. El apoyo administrativo y la orientación operacional que han de proporcionar las Oficinas Regionales y la Sede a las oficinas en los países, que son un aspecto básico de las operaciones descentralizadas, se deben supervisar de cerca para evitar tropiezos en la ejecución de los proyectos.

139. Recomiendo también a la Organización que adopte todas las medidas posibles para capacitar al personal a fin de aprovechar al máximo las ventajas de los recursos de la tecnología de la información disponibles en las Oficinas Regionales y en las oficinas en los países.

Cierre operacional y financiero de los proyectos

140. Se observan retrasos considerables en el cierre operacional y financiero de los proyectos. En la mayoría de ellos no se conocía la situación de dicho cierre. En un caso extremo, en la Oficina Regional para África (RAF), había proyectos del PCT que llevaban de cinco a seis años sin el cierre operacional y financiero y se contrató a un consultor para que ayudara a cerrarlos. Los largos retrasos en los trámites de cierre hacen que el procedimiento sea complicado, debido a la dificultad para reunir la documentación apropiada en una fecha muy posterior.

141. La Organización declaró que en 2001 y 2002, inmediatamente después de la transferencia de la responsabilidad operacional a las Representaciones de la FAO, se había tenido que conceder menor prioridad al cierre operacional y financiero de los proyectos concluidos, puesto que había habido que asignar la máxima prioridad a la adaptación de los procedimientos operacionales a las nuevas operaciones de campo descentralizadas. Sin embargo, como parte del cierre del bienio se había efectuado el cierre financiero de 515 proyectos del bienio anterior y ahora se disponía de mecanismos de supervisión mejorados en el FPMIS.

142. Recomendando a la Organización que supervise de cerca el cierre de los proyectos y prepare informes apropiados con este fin.

Costos de los servicios de apoyo técnico

143. En la actualidad, los costos de los servicios de apoyo técnico (SAT) para el PCT están vinculados al suministro de servicios técnicos a los proyectos aprobados, pero no se prevé el reembolso de los gastos efectuados por los departamentos técnicos en la labor de formulación de los proyectos. Las reclamaciones de los reembolsos se efectúan mediante informes sobre la conclusión de las diversas tareas. El sistema es complicado y va acompañado de un papeleo que se puede evitar. Debido al tamaño relativamente pequeño del presupuesto de los distintos proyectos del PCT, el volumen del papeleo no constituye un incentivo para la reclamación de los reembolsos por los departamentos técnicos. Es necesario mejorar este sistema, de manera que los departamentos técnicos dispongan de los recursos a tiempo para planificar su utilización de acuerdo con la demanda de trabajo. El reembolso final se puede autorizar una vez concluido el proyecto y completadas las declaraciones de los servicios técnicos.

144. Por consiguiente, gran parte de los ingresos por SAT procedentes del PCT quedan sin reclamar hasta el final del bienio en el que se completan los proyectos. En el bienio 2002-03, en julio del segundo año seguían sin reclamar 3,1 millones de dólares EE.UU. de los 5,1 millones presupuestados para SAT, aunque al 31 de diciembre de 2003 se había reclamado casi todo el presupuesto de SAT correspondiente al bienio 2000-01. La Organización informó de que en el mecanismo de los SAT no había previstos anticipos a los departamentos técnicos por su apoyo técnico relativo a los proyectos del PCT.

145. La Organización informó de que se estaba examinando el sistema actual de reclamaciones por SAT con objeto de simplificar los procedimientos y esto incluía una asignación anticipada, como proponía el Auditor Externo. También indicó que el sistema automatizado FPMIS servía de ayuda y contenía directrices para facilitar la formulación de los proyectos.

146. Recomendando que se complete con carácter prioritario el examen del sistema de reclamaciones por servicios de apoyo técnico y que los consiguientes procedimientos modificados se apliquen lo antes posible.

Evaluación del programa

147. El Servicio de Evaluación de la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación realizó cinco evaluaciones temáticas de un conjunto de proyectos del PCT entre 1996 y 2003. De estas evaluaciones surgieron enseñanzas y cuestiones importantes, así como los aspectos positivos y negativos de dichos proyectos.

148. El análisis de auditoría indicó que no se habían abordado de manera sistemática las cuestiones relativas a las deficiencias en los procesos de formulación y aprobación planteadas por las misiones de evaluación. Si bien los departamentos interesados han tomado nota de muchas de

las recomendaciones para mejorar los procesos de formulación y aprobación, no las han traducido en directrices específicas basadas en estas evaluaciones como tales.

149. La Organización estaba de acuerdo en que era necesario utilizar mejor los resultados de las evaluaciones de los conjuntos de proyectos del PCT. Aseguró que prepararía una metodología para garantizar que los encargados de la formulación de los proyectos y los responsables de los presupuestos pudieran utilizar la información recibida sobre los resultados de las evaluaciones y las enseñanzas básicas durante la formulación, ejecución y gestión de los proyectos del PCT.

150. Recomendando a la Organización que garantice la utilización efectiva de los resultados de las evaluaciones en la gestión de los proyectos del Programa de Cooperación Técnica en un plazo establecido.

Informes presupuestarios y sobre la ejecución

151. En el Artículo 4.6 del Reglamento Financiero se estipula que el Director General administrará las consignaciones de manera que se asegure la disponibilidad de fondos suficientes para sufragar los gastos durante el bienio. El Comité de Finanzas examina la aplicación de este artículo por medio del Informe anual sobre la ejecución del presupuesto. En el informe relativo a 2002, examinado por el Comité de Finanzas en su 102º período de sesiones, figuraban unos gastos/compromisos en ese año para el PCT de 45,3 millones de dólares EE.UU., frente a una consignación de 46,2 millones de dólares. Los gastos correspondían sobre todo a la consignación arrastrada de 2000-01. Sin embargo, en el resumen por capítulos del mismo documento se indicaba correctamente esta situación.

152. En el Informe sobre la Ejecución del Programa (PIR) se establecen los logros de la Organización durante el bienio con los recursos puestos a su disposición en el marco de la consignación del Programa Ordinario y la financiación extrapresupuestaria. El informe sobre el Programa principal 4.1 para la cooperación técnica en el PIR 2000-01 figura sobre todo información estadística relativa a las consignaciones y gastos totales, el número y el valor de las aprobaciones, los proyectos del PCT por categorías y las sumas aprobadas por regiones en los cinco últimos bienios. Sin embargo, el informe no refleja debidamente aspectos fundamentales de la actuación relativos a la formulación, aprobación, comienzo, ejecución y cierre operacional/financiero de los proyectos, a fin de facilitar el examen y la supervisión por los órganos rectores.

153. La Organización aseguró que se tendrían en cuenta estas indicaciones para mejorar la presentación futura en el Informe anual sobre la ejecución del presupuesto y facilitar información adicional en el PIR 2002-03.

154. Recomendando a la Organización que mejore la información contenida en el Informe anual sobre la ejecución del presupuesto y el Informe sobre la Ejecución del Programa, a fin de facilitar el examen y la supervisión del Programa de Cooperación Técnica por los órganos rectores.

FUNCIONES DE COMPRA DEL AFSP EN LA SEDE

155. En la auditoría se examinó la eficacia y la efectividad de la adquisición de bienes y materiales por el Servicio de Compras (AFSP) en la Sede de la FAO, con inclusión de los sistemas, los procedimientos y los controles internos. En este examen no se incluyeron otras actividades de compra, como contratos, órdenes de compra exterior, etc.

156. El AFSP cuenta con tres grupos operacionales que se ocupan de los contratos, las compras y los bienes. Cuando se realizó la auditoría, el Grupo de Compras tenía tres dependencias. Una de ellas se dedicaba a la compra de insumos para el programa de "petróleo por alimentos" en el Iraq y desapareció al terminar el programa.

157. Durante 2002-03, el Servicio de Compras (AFSP) emitió 3460 órdenes de compra por un valor total de 290,0 millones de dólares EE.UU., de acuerdo con las estadísticas facilitadas por el AFSP. En la auditoría se examinó una muestra de estas órdenes de compra. Además, se examinaron tres órdenes de compra que ascendían a un valor total de 82,4 millones de dólares EE.UU. y una cancelada por un valor de 57,4 millones de dólares, relativa a la compra urgente de fertilizantes en el marco de la resolución 1472 del Consejo de Seguridad.

Retrasos en las compras

158. En su informe relativo a 2000-01, el Auditor Externo recomendó que se investigaran los motivos de los retrasos en las compras, con el objetivo de reestructurar el proceso o reajustar la dotación de personal. La administración ha declarado que se realizó un estudio y se aumentó la dotación de personal en 2002.

159. Se verificó la puntualidad del suministro en las órdenes de compra de una muestra en relación con la adquisición de semillas y fertilizantes, debido a que estos artículos son estacionales y el retraso en el suministro puede afectar decisivamente al programa. Calculado desde la fecha para la que se necesitaban hasta la de entrega final, el retraso oscilaba entre 10 y 75 días en el 44 por ciento de los casos. Se debería introducir un procedimiento oficial para examinar sistemáticamente los motivos de los retrasos en la emisión de las órdenes de compra y los contratos.

160. Considero que la "fecha para la que se necesita" indicada por la dirección que presenta la solicitud es un parámetro importante para la Organización cuando interviene la estacionalidad, por lo cual se debería efectuar una supervisión. Como se menciona en los párrafos 126 y 127 del presente informe, el retraso en el suministro de insumos fundamentales afectó negativamente a diversos proyectos de urgencia.

161. La Organización señaló que la "fecha para la que se necesita" mencionada en la solicitud de compra no se puede considerar un parámetro para determinar los "retrasos" en las actividades de compra, puesto que dicha fecha es sólo indicativa del deseo de la dirección que presenta la solicitud. Indicó además que la "fecha para la que se necesita" real es en la práctica la mencionada en la orden de compra, puesto que representa la exigencia de la Organización previa consulta con las direcciones que presentan las solicitudes. Sin embargo, la Organización estuvo de acuerdo en que habrá de examinar este asunto un grupo de trabajo interdepartamental.

162. **Recomiendo que el Servicio de Compras (AFSP) elabore un procedimiento oficial para examinar la puntualidad del suministro de productos básicos cuando intervenga la estacionalidad, con objeto de garantizar la entrega en la fecha para la que se necesitan. El**

grupo de trabajo interdepartamental cuyo establecimiento se propone deberá examinar este aspecto en particular.

Inspección de artículos

163. Un organismo de superintendencia independiente inspecciona los artículos que se han de adquirir con el fin de garantizar que cumplan las especificaciones necesarias. El AFSP se basa en las aportaciones de las direcciones técnicas para determinar el tipo apropiado de inspección que se ha de llevar a cabo. Un examen del sistema de inspección que se ha de realizar en los puntos de carga puso de manifiesto la necesidad de mejorar ciertas deficiencias del sistema.

164. En las órdenes de compra se prevé la expedición sin recibir un informe inspección. En varios casos relativos al suministro de semillas, plaguicidas, fertilizantes, vacunas, equipo agrícola y vehículos, los informes inspección se recibieron entre 28 y 55 días después de la expedición. Debido a que la entrega tiene lugar antes de que transcurra ese tiempo, las salvaguardias inherentes al sistema frente al suministro y consumo de artículos de calidad inferior pueden verse debilitadas debido al retraso en la recepción de los informes de inspección. La Organización explicó que generalmente la distribución a los beneficiarios finales no se realizaba hasta que se recibía un informe de inspección, excepto en las situaciones de urgencia.

165. Aunque el retraso en la presentación de los informes de inspección con respecto a la fecha de su realización es susceptible de acción penal, no hay ninguna sanción por el retraso en la realización de la inspección. En un caso, el proveedor estableció contacto con el organismo de superintendencia para la inspección del envío, pero no obtuvo respuesta.

166. La Organización acordó examinar las prácticas vigentes relativas a la inspección de los artículos, especialmente las semillas, los piensos o las vacunas, y elaborar directrices relativas a la elección y utilización de las empresas de inspección.

167. Recomendando a la Organización que documente la práctica de la distribución de artículos a los beneficiarios finales tras recibir los informes de inspección y que examine con urgencia otras prácticas de inspección. Cualquier revisión se debería llevar a cabo en un plazo establecido.

Cláusula de penalización

168. En las órdenes de compra se suele incluir una cláusula de penalización por el retraso en la entrega más allá de una fecha acordada. El examen de auditoría puso de manifiesto que las tarifas y las condiciones de la penalización variaban de un caso a otro incluso para la adquisición de artículos idénticos o semejantes, como semillas y fertilizantes, equipos de aperos agrícolas y vacunas. Los cálculos y los detalles de las autorizaciones en relación con las penalizaciones no se conservan en los expedientes relativos a las compras. A falta de esa información, no es posible verificar fácilmente la base para la imposición de la tasa de penalización.

169. La Organización indicó que, si bien era deseable la normalización, en circunstancias particulares se podía necesitar un sistema más riguroso, siempre que las consecuencias de hechos como el retraso en la distribución o el incumplimiento alcanzaran niveles anormales.

170. Recomendando a la Organización que normalice las disposiciones relativas a la penalización y mantenga en los archivos de compra los cálculos y los detalles de las

autorizaciones. Las excepciones en situaciones específicas deberán contar con la aprobación de una autoridad competente y estar respaldadas por argumentos registrados.

Mantenimiento de registros

171. En el examen de los registros de compra del AFSP se observó que había un margen considerable de mejora. Los documentos de los archivos de las licitaciones no estaban numerados por páginas u organizados por orden cronológico. En los archivos de las licitaciones había correspondencia importante y confidencial y ofertas desestimadas en hojas sueltas. Deberían introducirse salvaguardias frente a la posible pérdida de registros y documentos de las carpetas de los archivos y se debería incorporar periódicamente al registro copia de la correspondencia electrónica con los proveedores.

172. La Organización convino en que las ofertas y otros documentos se deberían mantener en los archivos de las licitaciones de manera segura y en un orden lógico y apropiado, pero citó como obstáculos el volumen de los archivos, los recursos y la incertidumbre presupuestaria. Indicó que estaba de acuerdo en que se consideraba conveniente disponer de procedimientos oficiales para archivar los registros de las compras, pero no se había asignado una prioridad elevada a esta cuestión debido a la limitación de los recursos. La Organización informó también de que la preparación del Sistema de gestión de registros digitales mejoraría considerablemente la situación.

173. Debido a que el mantenimiento apropiado de registros de compras tiene una importancia decisiva, recomiendo a la Organización que dé carácter oficial y aplique con carácter prioritario procedimientos relativos al mantenimiento de registros de compras.

Notificación interna

174. En el sistema de notificación interna del AFSP es necesario abordar las cuestiones relativas a la eficacia del control interno. Las dependencias de compra del AFSP no preparan ningún informe periódico oficial sobre los progresos de las operaciones de compra. El jefe del AFSP remite un informe estadístico anual sobre la distribución geográfica de las órdenes de compra/contratos por países y proveedores al director de la AFS. Éste envía al ADG/AF una comunicación trimestral de las órdenes de compra/contratos de más de un millón de dólares EE.UU. correspondientes al trimestre. En caso necesario y cuando se considera oportuno, se preparan informes especiales sobre algunos aspectos de las operaciones de compra para la administración superior.

175. Estos informes no brindan la oportunidad de supervisar de cerca los retrasos o los progresos de las operaciones de compra. Así pues, la intervención oportuna de la administración del AFSP depende de la capacidad de alerta de los oficiales de compras que se ocupan del caso particular o de una consulta especial. La ausencia de un sistema de notificación oficial para el examen y supervisión de las órdenes de compra/contratos no es propicia para unas buenas condiciones de control.

176. La Organización indicó que tenía previstas mejoras y modificaciones en los sistemas de tecnología de la información para que el AFSP proporcionara mecanismos perfeccionados de notificación que permitirían mejorar las funciones de notificación y supervisión.

177. Recomendando que se apliquen mecanismos de notificación interna apropiados para una supervisión eficaz de los progresos de las operaciones de compra. Se deberá potenciar

con carácter prioritario el apoyo de la tecnología de información al servicio de compras a fin de mejorar la supervisión.

Comité de Compras

178. En el Manual de la FAO se establece que el Comité de Compras deberá examinar los casos en los que se reciban menos de tres ofertas públicas. En el 44 por ciento de los casos verificados en la auditoría, el número de respuestas válidas era menor de 3, una vez excluidas las ofertas que no se ajustaban a las especificaciones. Tales casos no se presentaban al Comité de Compras, porque la Organización interpretaba el término "oferta pública" como la presentada de conformidad con los procedimientos de compra y en el plazo estipulado en la licitación, aun cuando no cumpliera las especificaciones.

179. Recomiendo que las operaciones de compra en las que haya menos de tres ofertas que cumplan las especificaciones de la licitación se presenten al Comité de Compras de conformidad con los límites financieros establecidos en el Manual.

Rotación del personal en el AFSP

180. La Organización no ha adoptado una política oficial de rotación de personal en su seno y no hay ningún sistema de capacitación oficial del personal profesional del AFSP sobre ingeniería y sobre los aspectos técnicos de los bienes y servicios.

181. La Organización indicó que estaba de acuerdo en que, en principio, la rotación era un buen mecanismo que permitiría aumentar la sensibilización con respecto al riesgo, pero señaló que había dificultades prácticas para la aplicación de una política de rotación. Además, la Organización informó de que respaldaría la propuesta relativa a la capacitación, teniendo en cuenta los conocimientos técnicos ya amplios existentes en sus departamentos técnicos.

182. Recomiendo a la Organización que estudie la viabilidad de mejorar los conocimientos técnicos en la dirección de compras y de hacer rotar al personal en la dirección como posible instrumento para potenciar ulteriormente el control interno.

Compra de urea en el marco del programa de petróleo por alimentos

183. Durante el segundo semestre de 2003, la escala de las operaciones de compra de urgencia aumentó considerablemente en un plazo muy breve, debido a la adquisición de insumos en virtud de la resolución 1472 del Consejo Seguridad. En julio de 2003 se aprobó un proyecto para la compra y suministro de 350 000 toneladas de urea y 140 000 toneladas de fosfato amónico bibásico. La entrega de urea tenía que estar concluida a mediados de noviembre de 2003 para poder utilizarla en el período de siembra del trigo y la cebada. Era necesario actuar con arreglo a los requisitos de selección de proveedores competentes y fiables, la obtención de precios competitivos y la garantía de un suministro puntual.

184. Siguiendo los procedimientos vigentes, el 9 de septiembre de 2003 se cursó una orden de compra al licitador con la oferta más baja para el suministro de la cantidad total de 350 000 toneladas de urea por un valor de 57,4 millones de dólares EE.UU. Se decidió una fianza de cumplimiento con un nivel muy alto, del 20 por ciento de la orden de compra. La decisión se adoptó sin que se registrara ningún análisis de la idoneidad de la tarifa. El proveedor no proporcionó la fianza de cumplimiento ni pudo suministrar el material.

185. Después de una nueva licitación, se cursaron tres órdenes de compra a tres proveedores los días 19 y 21 de noviembre de 2003 por una cuantía total de 81,2 millones de dólares EE.UU. para la compra de 328.000 toneladas de urea. La fianza de cumplimiento se redujo en la segunda licitación al 5 por ciento. De acuerdo con el proyecto aprobado en principio, el suministro tenía que estar concluido a mediados de noviembre 2003. Sin embargo, al terminar el programa de "Petróleo por alimentos", estas órdenes de compra se habían asignado a la Autoridad Provisional de Coalición y el Ministerio de Agricultura iraquí y la Organización ya no desempeñaba ninguna función en su ejecución. Hasta abril de 2004, se había suministrado una cantidad muy pequeña.

186. El examen de estos casos en la auditoría puso de manifiesto que la Organización debería haber evaluado la aplicación de las prácticas de compra vigentes y los procedimientos normalizados de actuación en el AFSP para hacer frente a la operación de compra surgida de manera repentina. Los mecanismos de notificación no dieron a la administración superior la oportunidad de supervisar a tiempo los progresos de las operaciones de compra de un valor tan elevado, de manera que dicha administración no recibió información de las novedades importantes de la operación en el momento oportuno.

187. La Organización informó de que la decisión se consideraba de índole operacional y se tomó tras consultar con los directores responsables de las adquisiciones, sobre la base de la experiencia del Servicio de Compras en relación con las fianzas de cumplimiento previstas en los contratos y de otros indicadores. No obstante, tras comunicarse en varias ocasiones con el proveedor, resultó evidente que éste no estaba en condiciones de suministrar los bienes ni de hacer frente a la fianza, por lo que se canceló la orden.

188. La Organización mantuvo asimismo que las prácticas de compra vigentes y los procedimientos normalizados de actuación eran adecuados para estas actividades de compra, en el sentido de que la Organización tenía las alternativas del examen del Comité de Compras o el proceso de licitación. En este caso se siguió dicho proceso con objeto de mantener la transparencia y la equidad de procedimiento.

189. La Organización convino en que debería realizarse una evaluación amplia del riesgo de sus operaciones, incluidas las compras, y que en el informe trimestral sobre las actividades del Inspector General al Director General se deberían señalar los sectores del riesgo, en particular los relativos a las compras de un valor elevado. También acordó realizar un examen interdepartamental de las disposiciones del Manual, a fin de garantizar que fuera más fácil abordar los riesgos en las compras, incluidas las de valor elevado. Señaló asimismo que durante el examen interdepartamental se analizarían también las cuestiones de la calidad y la exactitud las especificaciones.

190. Recomendando que se complete en un plazo establecido la evaluación del riesgo en las funciones de compra y que se finalice y aplique lo antes posible el examen de las disposiciones del Manual y los niveles de delegación de facultades.

Pérdidas debidas a órdenes de compra erróneas

191. En junio de 2001, la Organización cursó una orden de compra de 530 bombas de riego con motor refrigerado por aire en la práctica para su entrega al Iraq, aunque en la licitación se había establecido el requisito de que se debían suministrar bombas con motor refrigerado por agua. Al realizar la inspección de los motores en el almacén del proveedor, la empresa encargada de dicha inspección informó a la Organización de que los motores que se iban a enviar no se ajustaban a los requisitos de la licitación. El envío se detuvo y no se efectuó hasta julio de 2002, una vez que las administraciones locales acordaron aceptar los motores refrigerados por aire.

192. En febrero de 2003, el proveedor reclamó 2,2 millones de dólares EE.UU. por los daños debidos a la detención del suministro y los costos consiguientes. La Organización llegó a una solución extrajudicial de la reclamación del proveedor por una suma de 1,2 millones de dólares EE.UU. en octubre de 2003. La Organización no ha establecido ninguna responsabilidad por esta pérdida. La Organización informó de que ha evaluado los motivos que llevaron al error con respecto a las bombas y ha adoptado medidas para corregir los procedimientos.

AUDITORÍA DE LAS DEPENDENCIAS DESCENTRALIZADAS

193. Durante el bienio 2002-03 se examinaron determinadas cuestiones de gestión y aspectos de regularidad en cuatro Oficinas Regionales y en ocho oficinas de Representantes de la FAO.

194. En las oficinas de los Representantes de la FAO eran necesarias mejoras considerables en la ejecución de los programas de campo y la gestión de los proyectos. La formulación inadecuada de los proyectos, la revisión de sus fechas de comienzo y terminación, la lentitud de su ejecución y la supervisión inadecuada en las oficinas visitadas por los auditores no sólo afectaban a los proyectos del PCT, sino también a otros, como los de TeleFood. En este sentido se comprobó que los problemas fundamentales estaban en la capacidad técnica y operacional de los Representantes de la FAO y su personal.

195. En el bienio 2002-03 había un número significativo de Representantes de la FAO que eran nuevos en su puesto, y varios de ellos eran incluso nuevos en la Organización. También eran nuevos muchos de los funcionarios de apoyo de las dependencias descentralizadas. Debido a que el personal no estaba suficientemente familiarizado con la gestión de los proyectos, así como con las normas y procedimientos de la Organización, había necesidad de capacitación y mejoramiento de la capacidad del personal en estas esferas. A cinco oficinas de Representantes de la FAO objeto de auditoría se las había dotado de un presupuesto para el mejoramiento del personal (capacitación) que oscilaba entre 4000 y 8000 dólares EE.UU. para cada una durante 2002-03. En dos oficinas seguía sin gastarse cerca del 40 por ciento de presupuesto asignado.

196. En 2002 se organizaron talleres regionales para los Representantes de la FAO y su personal y en 2003 se impartieron cursillos de actualización. Después de estas actividades se incorporaron varios Representantes de la FAO. La aportación principal de capacitación para estos Representantes recién contratados consistió en las sesiones informativas de tres semanas en la Sede.

197. La Organización reconoció la necesidad de capacitación periódica e ininterrumpida de los Representantes de la FAO y su personal con el fin de fortalecer su capacidad operacional. Sin embargo, señaló que, a la vista de las limitaciones presupuestarias, se estaba concentrando en otros medios de capacitación distintos de los talleres.

198. **Recomiendo a la Organización que adopte medidas concretas para mejorar la capacidad de gestión de los proyectos y programas por parte de las oficinas de la FAO en los países. Se debe supervisar de cerca la utilización del presupuesto para capacitación por las Representaciones de la FAO.**

199. En el momento de la auditoría se comprobó que el apoyo que recibían los Representantes de la FAO de las Subdirecciones Regionales de Operaciones (ROB) de las Oficinas Regionales era insuficiente. La considerable reducción de la fortaleza de las ROB las había dejado sin recursos suficientes para respaldar las necesidades operacionales de los Representantes. La supervisión de los progresos de los proyectos en las oficinas en los países por las ROB no era eficaz.

200. La Organización informó de que la situación ahora se había asentado más y que se pedía a los Representantes de la FAO una interacción mayor con las dependencias de apoyo a la gestión de las Oficinas Regionales, puesto que las ROB habían dejado de desempeñar una función de "servicio de asistencia".

Asuntos relativos a la regularidad

Compras locales

201. En la Oficina Regional para África los controles internos de las compras locales eran deficientes. No se mantenía una lista de posibles proveedores y, a pesar de las observaciones de la auditoría interna, los oficiales técnicos obtenían directamente las ofertas, pasando por alto la dependencia de compras establecida.

202. La Organización informó de que, con la introducción de procedimientos internos de compra específicos de la RAF, ya había una lista de posibles proveedores. La práctica de ignorar a la dependencia de compras de la RAF había desaparecido.

203. Durante la auditoría se observaron en varias oficinas de Representantes de la FAO deficiencias en el control interno de las operaciones de compra. Entre ellas estaban la ausencia de listas actualizadas de licitadores, la no obtención de tres cotizaciones para las compras o la ausencia de resultados registrados de la evaluación oficial de las licitaciones con un análisis técnico. En algunas oficinas, en las órdenes de compra cursadas por los Representantes de la FAO no figuraban la fecha de entrega, las cláusulas de penalización o la especificación del componente de IVA. Asimismo, en algunas oficinas las facturas carecían de números de serie sucesivos. No se adjuntaban recibos y copias de las órdenes de compra a los comprobantes de desembolso.

204. La Organización informó de que había impartido instrucciones a las oficinas de los Representantes de la FAO pidiéndoles el pleno cumplimiento de las políticas y procedimientos financieros. Señaló además que la supervisión estaba garantizada mediante misiones de auditoría interna, programadas en el plan de auditoría, y de visitas periódicas de control y apoyo de funcionarios de la OCD.

205. **Recomiendo a la Organización que supervise de cerca el cumplimiento de sus normas relativas a los procedimientos de compra por las Oficinas Regionales y las Representaciones de la FAO.**

Gestión del personal

206. La continuidad del personal nacional especializado y su retención era un problema persistente tanto en las Oficinas Regionales como en las oficinas en los países. Estas oficinas recurrían a diversas desviaciones de los procedimientos para hacer frente a este problema, por ejemplo la contratación de consultores nacionales durante períodos más prolongados de lo permitido, la utilización de instrumentos de contratación correspondientes al alquiler de locales, servicios, etc., para contratar personal de apoyo y mano de obra eventual sin una interrupción razonable o con una interrupción nominal.

207. La Organización informó de que en diciembre de 2003 se había publicado una guía de referencia rápida sobre asuntos relativos al personal. Para conseguir la continuidad del personal especializado y su retención, la Organización estaba estudiando la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos de contratación. También informó de que tenía previsto introducir en el Manual de la FAO una nueva sección sobre el personal nacional de los proyectos, en la que se abordarían las cuestiones relativas al empleo a más largo plazo de profesionales de contratación nacional.

208. Recomendando que se lleve a cabo lo antes posible la revisión prevista del Manual de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de manera que todos los interesados puedan tener claras las cuestiones relativas al empleo de más larga duración de los profesionales de contratación nacional.

Plan de auditoría local para las Representaciones de la FAO

209. En 1996 se introdujo un plan de auditoría local para las Representaciones de la FAO como instrumento para mejorar las condiciones de control de la gestión financiera en las oficinas en los países. Los gastos en el plan fueron durante 2002-03 de 1,2 millones de dólares EE.UU. En algunos casos, en las oficinas comprendidas en la auditoría externa las empresas de auditoría contratadas en el marco del plan de auditoría local no se ocuparon de varios aspectos mencionados en el mandato válido hasta 2002, como la verificación del activo fijo, la selección de registros de desembolsos para su análisis y el examen de los controles internos. En algunos casos también se retrasó la recepción de los informes de auditoría en la Sede.

210. La Organización informó de que en 2003 había introducido cambios en el mandato a fin de que en las auditorías locales se realizaran las verificaciones de acuerdo con las Normas Internacionales de Auditoría generalmente aceptadas y se tuvieran garantías de una presentación fiel y exacta de las cuentas. La Organización indicó también que se habían adoptado varias medidas para mejorar la supervisión de estos informes de auditoría en la Sede.

211. Recomendando que se prepare una lista normalizada de verificación para el examen de los informes de auditoría local en la Sede. Se deberán evaluar periódicamente las repercusiones del plan de auditoría local en los controles internos de las oficinas en los países.

PARTE III

OTROS ASUNTOS

Cancelaciones

212. En virtud del Artículo 10.4 del Reglamento Financiero, el Director General está autorizado a pasar a pérdidas y ganancias las pérdidas de efectivo, suministros, equipo y otros haberes que no sean las cuotas atrasadas. Se presentará al Auditor Externo, con las cuentas definitivas, un estado de todas esas pérdidas pasadas a pérdidas y ganancias durante el ejercicio.

213. Durante el bienio, el saldo en efectivo de 43 105 dólares EE.UU. que se mantenía en el Banco Central de Somalia se pasó a pérdidas y ganancias debido a la situación del orden público en el país.

214. Durante el bienio no se aprobó ningún pago graciable.

Casos de fraude o presunto fraude

220. Conforme al punto 6 c) i) del Mandato Adicional de la Auditoría Externa, la Organización facilitó una lista de ocho casos de fraude o presunto fraude conocidos por ella correspondientes al bienio 2002-03 e información relativa a las medidas complementarias sobre los casos notificados anteriormente.

221. Los ocho casos de fraude y presunto fraude se referían a la conversión y robo de cheques (dos casos por una cuantía de 54 130 dólares EE.UU.), casos de gastos irregulares (dos casos por un valor de 3 971 dólares), compras no oficiales adeudadas a la cuenta de la Organización (un caso por un total de 1 750 dólares), apropiación indebida de dinero para pequeños gastos (un caso por una suma de 152 dólares) y de fondos (un caso de 121 dólares) y llamadas privadas de teléfono adeudadas a la Organización (un caso por un total de 14 000 dólares).

222. La cuantía total de las pérdidas en estos casos asciende a 74 124 dólares EE.UU., de los cuales se han recuperado 16 867,66. La Organización señaló que en dos casos se recuperará una suma de 13 805 dólares. Hay dudas de que se pueda recuperar la cantidad restante de 43 451,34 dólares.

223. Soy de la opinión de que en estos casos se adoptaron las medidas y las sanciones apropiadas cuando procedía.

224. En la auditoría también se examinaron las medidas complementarias relativas a los casos anteriores. En el caso de la reclamación irregular notificada anteriormente del subsidio de alquiler por un funcionario de las Naciones Unidas, los pagos del subsidio se recuperaron. El Comité de Apelación de la FAO, al que recurrió el funcionario, llegó a la conclusión de que la reclamación de reparación carecía totalmente de fundamento y recomendó que se rechazara como infundada. El Director General aceptó la recomendación.

225. Un funcionario de servicios generales, que había obtenido indebidamente la promoción a la categoría profesional basada en la presentación de calificaciones académicas falsas, fue despedido del servicio en febrero de 2002. El funcionario recurrió esta decisión ante el Comité de Apelación de la FAO, que recomendó que se desestimara el recurso y que se mantuviera el puesto del demandante en la categoría profesional hasta la fecha de su despido. El Director General

aceptó la primera recomendación, pero no la segunda. Sin embargo, a la vista de las observaciones formuladas en el informe del Comité de Apelación con respecto al nivel del trabajo realizado por el demandante, el Director General decidió concederle un subsidio por funciones no pensionable desde la fecha de su promoción a la categoría profesional hasta la del despido. El subsidio en cuestión, por una cuantía de 26 131 dólares EE.UU., todavía no se ha desembolsado, pues el funcionario falleció en agosto de 2003.

226. En otro caso relativo a reclamaciones fraudulentas de gastos médicos, se despidió a las seis personas involucradas por mala conducta.

Medidas para la prevención del fraude

227. En respuesta a las recomendaciones formuladas durante la auditoría de los casos de fraude y presunto fraude, la Organización ha asegurado que se establecerá en la Sede un centro de coordinación para los asuntos relativos al fraude y el presunto fraude. También se evaluará anualmente la aplicación de la política sobre el fraude y la utilización indebida de los recursos de la Organización. Ésta también acordó realizar al final de 2004 una evaluación con objeto de determinar si las Representaciones de la FAO han adoptado las medidas necesarias para mejorar los controles internos, cuando esté justificado.

Agradecimientos

228. Deseo dejar constancia de mi agradecimiento por la cooperación y la asistencia prestadas por el Director General y sus funcionarios y personal durante la comprobación de las cuentas.

229. También deseo dejar constancia de mi agradecimiento al Auditor General de Ghana, el Auditor General Federal de Etiopía y el Interventor y Auditor General de Bangladesh por ceder a sus funcionarios para realizar la comprobación de cuentas de determinadas dependencias.

(Vijayendra N. Kaul)

Interventor y Auditor General de la India

Auditor Externo

10 de septiembre de 2004