

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--	--------------------	--	--	---	--

## CONFERENCIA

<b>37.º período de sesiones</b>
<b>Roma, 25 de junio – 2 de julio de 2011</b>
<b>Cuentas comprobadas – FAO 2008-2009 Parte B – Informe del Auditor Externo</b>

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

**INFORME DEL AUDITOR EXTERNO  
SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS DE  
LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN  
CORRESPONDIENTES AL PERÍODO FINANCIERO COMPRENDIDO ENTRE EL 1.º  
DE ENERO DE 2008 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2009**

**ÍNDICE**

<b>PARTE I</b>	
<b>CONSIDERACIONES GENERALES</b>	Párrafos
Introducción	1-5
Resumen de las recomendaciones	6
Comprobación de los estados financieros	7-10
Recomendaciones anteriores	11
<b>ASUNTOS FINANCIEROS</b>	
Situación financiera	12-19
Situación de liquidez	20-22
<b>PARTE II:</b>	
<b>AUDITORÍA DE LA SEDE</b>	23-175
<b>PARTE III</b>	
<b>AUDITORÍA DE LAS OFICINAS DESCENTRALIZADAS</b>	176-225
<b>PARTE IV</b>	
<b>OTROS ASUNTOS</b>	
Pases a pérdidas y ganancias	226-228
Casos de fraude o presunto fraude	229-235
Agradecimientos	236

## PARTE I

### CONSIDERACIONES GENERALES

#### Introducción

1. El presente informe se presenta de conformidad con el artículo 12.9 del Reglamento Financiero. En él se incluyen los resultados de la auditoría de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para el bienio 2008-2009. La auditoría se basó en los artículos 12.1 a 12.10 del Reglamento Financiero de la FAO y en el mandato adicional relativo a la auditoría externa anejo al citado Reglamento Financiero.
2. Este informe comprende nuestras observaciones sobre los Estados financieros de la FAO que abarcan el bienio 2008-2009, de los que se da cuenta en la Parte I.
3. Además de la Sede de la FAO, en nuestra auditoría también se incluyeron las operaciones de cinco oficinas regionales<sup>1</sup> y seis oficinas en los países<sup>2</sup> y se trataron algunas cuestiones de gestión y cumplimiento de las normas y reglamentos de la FAO.
4. En particular, se evaluaron las obligaciones relacionadas con el personal (ORP), las cuotas, los acuerdos de sede (AS), el Fondo de Operaciones (FO), los controles presupuestarios, los contratos de consultoría, los pagos previos, la gestión de inmuebles, las compras, la gestión de proyectos y el Fondo especial para operaciones de emergencia y rehabilitación (SFERA).
5. Nuestras observaciones sobre las pérdidas pasadas a pérdidas y ganancias, los pagos graciables y los casos de fraude o presunto fraude durante el bienio se exponen en la Parte IV de este informe.
6. En el informe también figuran nuestras recomendaciones para rectificar las deficiencias observadas y mejorar el funcionamiento. De acuerdo con la práctica habitual, estas recomendaciones se clasifican como fundamentales, importantes y dignas de atención<sup>3</sup>.

#### Resumen de las recomendaciones

	AUDITORÍA DE LA SEDE	Prioridad	Plazo
1	Recomendamos firmemente que la Organización afronte la financiación de sus obligaciones relacionadas con el personal con una urgencia extrema, ya que el aplazamiento de las decisiones, muy especialmente sobre las propuestas de financiación, comprometerá sin duda la viabilidad financiera del Programa de trabajo y presupuesto (PTP) en años futuros. (Párrafo 34)	Fundamental	2010

<sup>1</sup> La Oficina Regional para Asia y el Pacífico en Bangkok; la Oficina Regional para África en Accra (Ghana); la Oficina Regional para Europa y Asia Central en Budapest (Hungría); la Oficina Regional para el Cercano Oriente en El Cairo (Egipto) y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe en Santiago de Chile.

<sup>2</sup> Las oficinas en Camboya, Burkina Faso, Turquía, Nigeria, Chile y la República Democrática Popular Lao.

<sup>3</sup> Fundamental: se considera indispensable tomar medidas para asegurarse de que la Organización no se vea expuesta a altos riesgos. Si no se tomaran medidas, podrían producirse graves consecuencias financieras e importantes trastornos operativos.

Importante: Se considera necesario tomar medidas para evitar la exposición a riesgos importantes. Si no se tomaran medidas, podrían producirse consecuencias financieras y trastornos operativos.

Digna de atención: Se considera deseable tomar medidas, que deberían redundar en un mayor control o un aprovechamiento más eficaz de los recursos.

2	Reconocemos la conformidad de la Administración con nuestra recomendación y sus grandes esfuerzos por mejorar la puntualidad en el pago de las cuotas, incluidos los constantes contactos con los gobiernos sobre los temas pendientes, la coordinación con las oficinas de campo sobre la comunicación con los gobiernos referente a los atrasos en las contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo (CGCE) y la negociación de planes de pago aplazado para aquellos países que presenten atrasos significativos. Además, reconocemos los sólidos informes mensuales proporcionados por la Administración acerca de la situación de las contribuciones y los atrasos que se publican en el sitio web externo y en el de las Representaciones Permanentes. (Párrafo 43)	Fundamental	2010
3	Recomendamos, y la Organización lo aceptó, que se emprendiera un examen exhaustivo de los acuerdos con países anfitriones con el fin de evaluar la idoneidad de las contribuciones, en efectivo o en especie, y explorar la posibilidad de generar ingresos adicionales negociando planes mejorados de distribución de los costos entre la Organización y los países dispuestos a ello. (Párrafo 48)	Fundamental	2010
4	Recomendamos que la Organización examine seriamente el aumento de la cuantía del Fondo de Operaciones (FO) para proporcionar un margen de seguridad suficiente al Fondo General (FO). A este respecto, la Secretaría confirmó que incluirá propuestas destinadas a aumentar la cuantía del FO en el PTP para 2012-13 en la sección relativa a la salud financiera, análogas a las que se habían presentado anteriormente en el PTP 2010-11, pero que no fueron respaldadas por los Miembros en aquella ocasión. Asimismo, reiteramos nuestra recomendación de que la Organización continúe sus esfuerzos por recaudar las cuotas y los atrasos adeudados por los Estados Miembros. (Párrafo 56)	Fundamental	2010
5	Alentamos a la Organización a que examine la funcionalidad presupuestaria normal de Oracle en aras de una comprobación eficiente y eficaz de la disponibilidad de fondos suficientes de acuerdo con las normas relativas a la fungibilidad de los fondos presupuestarios. (Párrafo 66)	Fundamental	2010
6	Recomendamos que la Organización examine a fondo el rendimiento de los consultores y considere la posibilidad de no renovar el contrato a quienes no hayan sido capaces de cumplir los requisitos de presentación de informes estipulados en los contratos. La Organización está de acuerdo con la recomendación y señala que en el documento de evaluación de la calidad elaborado por la división contratante se deberá indicar si se han cumplido o no los plazos establecidos y especificar los motivos del incumplimiento, y deberá contener, en su caso, una declaración de renovación del contrato. En este contexto, se nos informó de que el 8 de septiembre de 2010 se transmitieron a toda la Organización los formularios destinados a unificar los mandatos, los objetivos y los resultados esperados por lo que respecta a los consultores y los acuerdos de servicios personales. (Párrafo 73)	Fundamental	2012
7	Recomendamos que la Organización examine más de cerca las causas de la demora en las acciones de cierre con el fin de abordarlas adecuadamente y establecer un objetivo de reducción de estos retrasos. (Párrafo 88)	Fundamental	2011
8	Sugerimos que la Organización:  a) de conformidad con el principio de equiparación razonable entre los gastos de apoyo a los programas y proyectos de campo, en la forma en que de hecho se han materializado, y las recuperaciones procedentes de proyectos financiados por los donantes, trabaje en la ampliación inmediata de las políticas de reembolso de los gastos de	Fundamental	2012

	<p>apoyo para incluir la recuperación de cualesquiera costos indirectos fijos en la medida en que ello sea de hecho aceptable y pueda hacerse aceptable para los donantes, y que proporcione las directrices apropiadas y la capacitación necesaria.</p> <p>b) de conformidad con el principios de transparencia y con el fin de establecer con exactitud el nivel aceptable de los reembolsos de los gastos de apoyo de los proyectos, examine la conveniencia de comunicar y evaluar el nivel de los reembolsos de los gastos de apoyo a los proyectos financiados con cargo a fondos extrapresupuestarios, de forma que se ponga de manifiesto la información siguiente:</p> <p>b.1 gastos de apoyo indirecto fijos no recuperados;</p> <p>b.2 gastos de apoyo no recuperados, por categoría de programas o proyectos;</p> <p>b.3 gastos de apoyo no recuperados representados por la diferencia entre las tasas aprobadas de los servicios de apoyo técnico (SAT) y los gastos de servicios a proyectos, y los reembolsos efectivos;</p> <p>b.4 gastos de apoyo no recuperados representados por la diferencia entre los ingresos en concepto de gastos de apoyo presupuestados y los reembolsos efectivos según el modo de recuperación (adeudo de porcentaje fijo, adeudo directo al programa o proyecto o una combinación de ambos).</p> <p>c) con el fin de presentar fielmente los gastos de apoyo efectivamente realizados con cargo a los fondos del Programa Ordinario (PO), examinar la conveniencia de indicar en los estados financieros los gastos de apoyo no recuperados de los proyectos financiados por donantes y absorbidos por el fondo del PO, así como la forma en que han sido calculados.</p> <p>d) en consonancia con el principio de equiparación razonable entre los gastos de apoyo a los programas y proyectos de campo, en la forma en que de hecho se han materializado, y las recuperaciones de proyectos financiados por donantes, y con el fin de establecer con exactitud el nivel razonable de recuperación de los gastos de SAT:</p> <p>d.1 examinar la conveniencia de articular los casos en que la recuperación es o no posible;</p> <p>d.2 establecer la medida en que la Organización desea recuperar los gastos de SAT. (Párrafo 106)</p>		
9	<p>Recomendamos que las entregas de bienes a un funcionario se documenten mediante la cumplimentación de un formulario de custodia de bienes, y que la lista de bienes a nombre de una división se utilice únicamente para los equipos comunes, como impresoras y fotocopadoras, o los ordenadores portátiles que se comparten en la división. Recomendamos también que se exija a los funcionarios la obtención de autorizaciones de salida antes de sacar los bienes fuera de los locales de oficina. (Párrafo 113)</p>	Fundamental	2010
10	<p>Recomendamos que la Organización revise sus políticas y procedimientos respecto del reconocimiento de los bienes no fungibles y que el método de valoración aplicado para reconocer los bienes no fungibles como compras y como inventario sea coherente. (Párrafo 122)</p>	Fundamental	2010

<b>11</b>	Reconocemos que la Organización está revisando las políticas y los procedimientos de gestión de activos en el marco de las NICSP y recomendamos que la Organización garantice que las nuevas políticas referentes a la presentación del Informe sobre activos de final de año (IAFA) por parte de las oficinas situadas fuera de la Sede incluyan las cuestiones relativas al calendario de la presentación, la supervisión de la presentación y la verificación y conciliación inmediatas de los registros de bienes de la Organización. (Párrafo 130)	Fundamental	2011-12
<b>12</b>	Fuimos informados de las mejoras realizadas en las políticas relacionadas con la recuperación de los anticipos para el pago de impuestos. No obstante, continuamos recomendando que la Organización, a través de su oficina de enlace de Washington, requiera la presentación estricta de las declaraciones de impuestos anuales conforme al plazo establecido en la Circular Administrativa AC2010/08, de forma que los pagos anticipados se salden con rapidez y los funcionarios reembolsen inmediatamente el excedente de los anticipos. (Párrafo 135)	Importante	2012
<b>13</b>	Hacemos hincapié en la importancia de desarrollar un esfuerzo de seguimiento intensivo, de garantizar la liquidación oportuna de los anticipos, especialmente de los que permanezcan sin saldar una vez finalizado el periodo prescriptivo, y de limitar la concesión de CEO a las restricciones del DGP064, a fin de no sobrecargar de forma indebida a los consultores y de posibilitar la liquidación inmediata de dichos anticipos. (Párrafo 143)	Importante	2012
<b>14</b>	Recomendamos que la Organización mantenga sus esfuerzos por recaudar las reescrituras de nómina restantes. (Párrafo 146)	Importante	2012
<b>15</b>	Recomendamos que la Organización ejecute los proyectos del Programa de Cooperación Técnica (PCT) conforme al artículo 4.3 del Reglamento Financiero vigente, especialmente en lo que respecta a la cancelación de las consignaciones no utilizadas al cierre del ejercicio económico para el que se votó la consignación, a fin de garantizar la correcta planificación y ejecución de las actividades de proyecto en el marco de los presupuestos aprobados para ellas y de la consignación para el año/bienio. (Párrafo 151)	Importante	2012
<b>16</b>	Recomendamos que la Organización, como parte del esfuerzo por la plena adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), considere la conveniencia de colocar las inversiones a largo plazo y los pagos anticipados reservados para el plan de indemnizaciones por cese en el servicio en un fondo fiduciario independiente, de forma que se les reconozca plenamente como activos del plan. (Párrafo 157)	Importante	2012
<b>17</b>	Recomendamos que los responsables de presupuesto supervisen estrictamente las entregas. Recomendamos asimismo que los responsables de presupuesto impongan penalizaciones, si las hubiere, que se deduzcan posteriormente del pago. (Párrafo 162)	Importante	2011 en adelante
<b>18</b>	Recomendamos que la Organización establezca una política que haga al viajero responsable del costo de los billetes, los recargos y las comisiones cuando el motivo de la cancelación se deba al propio viajero y no esté justificada. La Organización hizo notar que revisará el impacto que tendría una política de estas características en el contexto del reglamento del personal. De forma simultánea se iniciará una estrategia de comunicación para concienciar a los responsables de presupuesto y a los responsables de las aprobaciones de los gastos de cancelación sobre el costo que suponen las cancelaciones y sobre la necesidad de determinar con carácter previo la validez de estos gastos. (Párrafo 166)	Digna de atención	2012

19	Recomendamos que la Administración se esfuere por elaborar directrices para el SFERA que especifiquen un límite máximo para el importe de los anticipos que se concederán a un proyecto específico y el plazo concreto dentro del cual se recuperará el anticipo. (Párrafo 175)	Digna de atención	2012
	<b>AUDITORÍA DE LAS OFICINAS DESCENTRALIZADAS</b>		
20	Recomendamos que la Oficina Regional para África aplique con mayor rigor el requisito de garantizar la aprobación previa por parte de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP) antes de incurrir en compromisos y gastos que requieran transferencias de asignaciones por más de 100 000 USD en el nivel del programa y por más de 20 000 USD en los niveles de capítulo y destinatario. La petición de transferencia de la Oficina Regional para África, que puede incluirse en el informe periódico de ejecución del presupuesto, tiene que especificar los importes asignados que se transferirán, el origen de la asignación de la transferencia entre programas o capítulos y los motivos o las justificaciones de la transferencia.  También alentamos a la Oficina Regional para África a trabajar de forma coherente dentro de los límites de la asignación institucional proporcionada con arreglo al PTP. (Párrafo 181)	Fundamental	2010
21	Recomendamos, y la Oficina Regional para África estuvo de acuerdo, que los responsables de presupuesto deben esforzarse por trabajar dentro de los límites del presupuesto de proyecto aprobado en el caso del PCT, y dentro de los límites del efectivo recibido del donante en el caso de proyectos de fondo fiduciario.  A fin de garantizar que haya financiación disponible para el proyecto antes de incurrir en compromisos y gastos, el responsable de presupuesto deberá estudiar la conveniencia de utilizar una hoja de trabajo de compromisos y gastos reales ajena a los sistemas existentes, para así poder realizar el seguimiento del saldo de efectivo o fondos del proyecto hasta que se incorporen en el sistema controles que impidan que se incurra en gastos superiores a los previstos. En el caso de que el saldo en efectivo sea bajo y sea necesario obtener efectivo adicional del donante, y de conformidad con el acuerdo del proyecto, el responsable de presupuesto tendrá que requerir rápidamente a la División de Finanzas, Subdivisión de Contabilidad de los Proyectos, que se emita una solicitud de fondos y enviar la revisión presupuestaria que requiere el consentimiento/la aprobación del donante, para así impedir que se incurra en saldos en efectivo negativos en los proyectos de fondo fiduciario. (Párrafo 187)	Fundamental	2010
22	Recomendamos que i) se intensifiquen los exámenes de las operaciones contables; ii) se realicen conciliaciones periódicas y actualizadas de los inventarios entre las oficinas descentralizadas y la Sede; y iii) se preparen y presenten cuando sea oportuno los formularios ADM 41 y ADM 83. (Párrafo 192)	Fundamental	2010
23	Recomendamos y la Administración publicó unas directrices y una plantilla unificada que incluía el mandato de cada contrato en el que se definen: i) los resultados tangibles y mensurables de la misión; ii) plazos para la entrega de los resultados y detalles sobre la forma de entrega; y iii) indicadores de rendimiento, entre otros. Recomendamos también que se vincule el mandato mediante referencias claras (esto es, un Anexo) como parte integral del acuerdo y apreciamos el plan de la Administración de integrar dicho documento como parte del ASP. (Párrafo 202)	Fundamental	2011

24	Aunque apreciamos el esfuerzo de la Organización por impedir que se acumulen y por reducir la cantidad de anticipos de viaje pendientes, las oficinas pertinentes deberían coordinarse con los servicios de Budapest que se ocupan de los recursos humanos y de las solicitudes en entrada de reembolso de gastos de viaje para realizar el seguimiento y la recaudación de los anticipos a antiguos consultores a los que ya se les han abonado sus honorarios finales. También recomendamos que la Organización incluya en el mandato del consultor el requisito de presentar la solicitud de reembolso de gastos de viaje y la recuperación de los anticipos de viaje pendientes contra el pago de los honorarios finales. (Párrafo 208)	Fundamental	2011
25	Reiteramos que deben realizarse todos los esfuerzos posibles por cumplir los plazos en la ejecución y conclusión de los proyectos. (Párrafo 214)	Fundamental	2011
26	Recomendamos que la Representación de la FAO en Lao i) asigne el presupuesto necesario para los servicios de horas extraordinarias en el momento de preparar las estimaciones presupuestarias; ii) garantice la disponibilidad de fondos antes de ejecutar los pagos de dichos fondos; y iii) utilice las cuentas correctas para registrar dichos pagos. (Párrafo 218)	Fundamental	2012
27	Recomendamos que las oficinas descentralizadas estudien la conveniencia de introducir un requisito que estipule que las fechas de entrega deban mostrarse en las órdenes de compra que se entreguen a los proveedores y que los proveedores den su conformidad a las mismas. (Párrafo 224)	Importante	2011

### Comprobación de los estados financieros

7. La comprobación de los estados financieros se llevó a cabo de conformidad con las normas internacionales sobre comprobación de cuentas. En dichas normas se estipula que la auditoría se ha de planificar y realizar de manera que se obtenga una garantía razonable de que los estados financieros no contienen errores materiales. La Organización tiene la responsabilidad de la preparación de los estados financieros. Nuestro cometido consiste en emitir un dictamen sobre ellos.

8. La comprobación de las cuentas incluyó el examen, por muestreo, de los documentos justificativos de las cantidades y los datos consignados en los estados financieros. Incluyó también una evaluación de los principios contables utilizados y de las estimaciones significativas realizadas por la Organización, así como de la presentación general de los estados financieros.

9. Además, se nos pidió que realizáramos un examen por separado de los estados financieros de los siguientes programas ejecutados en cooperación con otros organismos o en su nombre, a saber:

- Situación bienal de los recursos y Apéndice 1 (Estado bienal de gastos a 31 de diciembre de 2009) de la FAO/Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP);
- Situación de los recursos y Apéndice 1 (Estado de gastos en los proyectos ejecutados por la FAO a 31 de diciembre de 2009) de la FAO/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- Situación de los recursos correspondiente al bienio finalizado el 31 de diciembre de 2009 de la FAO/Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

10. La comprobación de las cuentas nos ha permitido emitir un dictamen de auditoría sin reservas sobre los estados financieros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación correspondientes al bienio 2008-2009,



### **Recomendaciones anteriores**

11. No hemos incluido observaciones por separado sobre las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones anteriores, a no ser que el contexto así lo exigiera, debido a que el Comité de Finanzas ya había preparado un mecanismo de seguimiento de todas las recomendaciones anteriores.

## **ASUNTOS FINANCIEROS**

### **Situación financiera de la Organización**

12. La situación financiera de la Organización empeoró considerablemente durante el bienio 2008-2009. De un déficit neto de 55,21 millones de USD de los ingresos con respecto a los gastos en el Fondo General y los fondos conexos en el bienio anterior, el déficit había aumentado a 100,37 millones de USD para este bienio. El incremento de 45,16 millones de USD representa un aumento del 81,8 % con respecto al déficit de 2006-2007. Al aumento del déficit contribuyó en gran parte el gasto en concepto de intereses de las obligaciones relacionadas con el personal, que ascendieron a 94,75 millones de USD.

13. En conjunto, al final del bienio, el saldo negativo del fondo disminuyó ulteriormente a 558,99 millones de USD con respecto al déficit de 465,28 millones de USD en 2006-2007.

14. Por lo que respecta a los fondos fiduciarios y los fondos del PNUD, la Organización registró un superávit de los ingresos respecto de los gastos en la cuantía de 5,49 millones de USD, que se transfirieron también a las cuentas de los donantes, de manera que el saldo del Fondo al final del bienio no sufrió variaciones.

15. Los activos de la FAO en el Fondo General y los fondos conexos totalizaron 461,32 millones de USD a 31 de diciembre de 2009 frente a los 488,86 millones de USD a 31 de diciembre de 2007. El efectivo y los depósitos a plazo fijo aumentaron de 36,20 millones de USD a 55,41 millones de USD (53,10 %), mientras que las contribuciones por cobrar se redujeron de 122,29 millones de USD a 82,39 millones de USD (32.63 %).

16. Por otra parte, el pasivo aumentó de 867,93 millones de USD a 31 de diciembre de 2007 a 934,35 millones de USD a 31 de diciembre de 2009, lo que representó un incremento de 66,42 millones de USD. Este incremento se debió al aumento de las contribuciones recibidas por adelantado, las obligaciones por liquidar y las obligaciones relacionadas con el personal. Cabe señalar también que en diciembre de 2008, la Organización tomó en préstamo 25 millones de dólares para sufragar los gastos de funcionamiento (véase el párrafo 51).

17. El déficit de las reservas y los saldos de los fondos siguió aumentando, pasando de 379,08 millones de USD a 473,03 millones de USD, lo que representa un incremento de 93,95 millones de USD, o sea, el 24,78 %.

18. Por lo que respecta a los fondos fiduciarios y los fondos del PNUD, los activos aumentaron en 240,02 millones de USD, es decir, de 669,84 millones de USD a 909,86 millones de USD. El pasivo aumentó también en 229,62 millones de USD, es decir, de 646,77 millones de USD a 876,39 millones de USD. Las reservas y los saldos de los fondos totalizaron 33,48 millones de USD a 31 de diciembre de 2009, superando el saldo de 23,08 millones de USD registrado a 31 de diciembre 2007.

19. La insuficiente financiación de las obligaciones relacionadas con el personal sigue contribuyendo al déficit estructural del Fondo General. El pasivo total de los cuatro planes a 31 de diciembre de 2009 ascendía a 1 110,9 millones de USD, de los que 806,0 millones de USD carecían de financiación.

## **Situación de liquidez**

20. La relación actual de la Organización a 31 de diciembre de 2009 fue de 1,05, es decir, inferior a la del bienio 2006-2007, que fue de 1,08. Aunque se observó un ligero incremento en el saldo del activo corriente, el aumento del pasivo corriente fue mayor, lo que determinó la disminución de la relación del activo corriente.

21. Se registra una disminución considerable de las cuotas asignadas pendientes de pago. Comparando las cifras de final de bienio se observa que el saldo ha disminuido de 113,18 millones de USD en 2006-2007 a 75,58 millones de USD.

22. Como en años anteriores, los sueldos del personal siguieron constituyendo una parte importante de los gastos de la Organización. En el bienio 2008-2009, los sueldos del personal pagados con cargo al Fondo General y los fondos conexos ascendieron a 630 millones de USD, que representaron el 60 % de los gastos totales, mientras que los pagados con cargo a los fondos fiduciarios y fondos del PNUD ascendieron a 200 millones de USD, o sea, el 18 % de los gastos totales. Cabe añadir que las compras de equipos por valor de 327 millones de USD (el 29 %) representaron la partida mayor de gastos con cargo a los fondos fiduciarios y del PNUD.

## **PARTE II**

### **AUDITORÍA RELATIVA A LA SEDE Obligaciones relacionadas con el personal**

23. Nuestra auditoría de las obligaciones relacionadas con el personal (SRL) mostró que la última valoración de éstas figuraba en el Informe de valoración actuarial de 31 de diciembre de 2009. El pasivo actuarial total ascendió a 1 110,80 millones de USD, de los cuales 18 millones de USD correspondían al Fondo de Reserva del Plan de Indemnizaciones (CPRF), 58,20 millones de USD al Fondo para liquidaciones (TPF), 100,10 millones de USD al Plan de indemnizaciones por cese en el servicio (SPS), y 934,50 millones de USD al Seguro médico después del cese en el servicio (ASMC). Cabe mencionar que el saldo de las ORP aumentó en 391,70 millones de USD (54,47 %) con respecto al saldo de 2007 de 719,10 millones de USD, con el incremento en el ASMC de 358,40 millones de USD, que representó el 91 % del aumento.

24. Por lo que respecta a la financiación de las SRL, las resoluciones 10/99 y 10/2001 de la Conferencia prevén que las inversiones a largo plazo y cualquier ingreso que estas generen deben destinarse en primer lugar a garantizar la financiación adecuada del SPS y del CPRF, y que todas las inversiones adicionales y los ingresos relacionados con las mismas se reservaran para el ASMC y posteriormente para el TPF.

25. En 2003, la Conferencia acordó comenzar a financiar el pasivo relativo al ASMC por servicios prestados en el pasado con una consignación adicional prorrateada entre los Miembros de 14,1 millones de USD a partir del bienio 2004-2005. En sus informes a los órganos rectores relativos a los años anteriores la Secretaría ha destacado lo inadecuado del actual plan bienal de financiación teniendo en cuenta la escala de las obligaciones y ha subrayado la importancia de la financiación completa de las obligaciones por servicios prestados en el pasado relativas al ASMC y al TPF.

26. En nuestras auditorías, señalamos a la atención de la Organización la situación financiera precaria en que se encontraba a causa de la insuficiente financiación del ASMC y el TPF. El coeficiente de la deuda, que se había determinado ser superior a uno (1), era desalentador, ya que significaba que se disponía de menos activos para pagar las deudas de la FAO. Esta situación lamentable persistía a pesar de la inyección de contribuciones adicionales por valor de 14,1 millones de USD por los Estados Miembros en cumplimiento de la resolución de la Conferencia.

27. La amortización anual necesaria para financiar el ASMC asciende a 24,8 millones de USD con lo que se necesitarían 30 años, o sea, hasta el año 2040, para financiar por completo las obligaciones por servicios prestados en el pasado relativas al ASMC. No obstante, de esta cantidad sólo 7,05 millones de USD (el 28 %) se habían asignado en el PTP, dando lugar a un déficit de financiación de 17,8 millones de USD para el año 2009.

28. La situación de la Organización con respecto al TPF no ofrecía tampoco ningún motivo de optimismo, ya que las obligaciones totales por servicios prestados en el pasado se mantuvieron sin financiar, debido a que no se había aprobado ninguna fuente de financiación para las obligaciones por servicios prestados en el pasado relativas a este plan. Las salidas de caja en exceso de la financiación proporcionada para los gastos del servicio corriente del TPF generan por tanto un déficit estructural de caja en el Fondo General. Durante el ejercicio económico 2008-2009, la Organización realizó un pago al TPF por valor de 22,27 millones de USD, lo que contribuyó a aumentar el déficit estructural de caja en el Fondo General de la Organización en la medida en que había superado la financiación del servicio corriente para estas obligaciones durante el bienio.

29. Además de la financiación insuficiente de los planes, la Organización no puede depender exclusivamente de los ingresos generados de las inversiones a largo plazo por el 50 % en acciones y el 50 % en ingresos fijos/bonos, ya que estas inversiones dependen de las variaciones del mercado y están por tanto sujetas a una alta grado de inestabilidad. En 2008, los mercados financieros mundiales alcanzaron niveles extremos de volatilidad y restricción de créditos como no había sucedido durante décadas. En 2009, a pesar de las señales de recuperación iniciales, estas inversiones, sobre todo en acciones, registraron pérdidas netas al cierre del ejercicio económico.

30. Como se ha indicado antes, los efectos de las condiciones del mercado contribuyeron ulteriormente a la insuficiencia de la financiación con cargo a los fondos de inversión. Debido a esta insuficiencia de financiación, el valor de las inversiones es considerablemente inferior al valor actual de las obligaciones y el aumento de éstas superará siempre el de las primeras, si no se mejora la estrategia de financiación.

31. La Secretaría, basándose en las orientaciones del Comité de Finanzas, formuló propuestas para la financiación del ASMC y el TPF en el contexto del Programa de Trabajo y Presupuesto 2010-11. La Conferencia decidió no aprobar la aportación de contribuciones adicionales, por lo que fue necesario aplazar al siguiente PTP para el bienio 2012-13 todo posible aumento de la financiación.

32. El Comité de Finanzas en su 132.º período de sesiones prestó oportunamente atención a la gravedad de la financiación insuficiente del pasivo relativo al ASMC y al TPF. Reconociendo los desafíos que planteaban la contención del crecimiento de los pasivos y la relación entre jubilados y funcionarios en activo, el Comité decidió esperar a la valoración actuarial de 2010 relativa al SRL para formular recomendaciones al Consejo sobre la financiación en el contexto del PTP 2012-13.

33. El déficit en la financiación anual del ASMC señalado anteriormente ampliará ulteriormente el enorme déficit neto que la Organización está ya enfrentando. El déficit creciente registrado en los bienios 2004-2005, 2006-2007 y 2008-2009 de 103,61 millones de USD, 356,00 millones de USD y 439,55 millones de USD respectivamente, y la relación desfavorable de la deuda-capital minan la situación financiera de la Organización, que se traducirá en mayores riesgos para las partes interesadas, los Estados Miembros y los donantes.

34. Recomendamos vivamente que la Organización se ocupe de la cuestión de la financiación de sus obligaciones relativas al personal con extrema urgencia, ya que el aplazamiento de las decisiones, más concretamente sobre las propuestas de financiación, comprometerán sin duda la viabilidad financiera del PTP en el futuro.

## Retraso en los pagos de las contribuciones

35. Las consignaciones presupuestarias de la Organización para el ejercicio económico se financian mediante contribuciones anuales de los Estados Miembros y Miembros Asociados. En diciembre de cada año, la Organización factura a cada miembro a) el importe total de las contribuciones del año siguiente, b) cualquier reposición del Fondo de Operaciones (FO) y de la Cuenta Especial de Reserva (CER), de conformidad con el nivel de reevaluación determinado por la Conferencia de la FAO, y c) la participación de las contrapartes gubernamentales en los gastos de funcionamiento de la oficina de la FAO en sus respectivos países según lo acordado.

36. El artículo 5.5 del Reglamento Financiero estipula que el importe de las contribuciones y de los anticipos deberá considerarse como adeudado y pagadero íntegramente dentro de los 30 días siguientes al recibo de la comunicación del Director General, o el primer día del año civil al que correspondan, según cuál sea el plazo que venza más tarde. El 1° de enero del siguiente año civil se considerará que el saldo que quede por pagar de esas contribuciones y anticipos lleva un año de mora.

37. A 31 de diciembre de 2009, la cuenta de contribuciones por cobrar (cuenta 1021) presentaba un saldo pendiente de cobro de 82 391 039,64 USD, equivalente al 17,86 % de los activos, que totalizan 461 318 000,00 USD. El saldo se desglosa como sigue:

<u>Título de la cuenta</u>	<u>Código de la cuenta</u>	<u>Cantidad (en USD)</u>	<u>%</u>
Cuotas asignadas	2600	75 581 243,39	91,74
Contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo	2601	4 397 072,05	5,33
Fondo de Operaciones	2602	62 475,00	0,08
Cuenta Especial de Reserva	2603	<u>2 350 249,20</u>	<u>2,85</u>
<b>Total</b>		82 391 039,64 =====	100,00 =====

38. Las cantidades por cobrar relativas a las cuotas asignadas comprendían las cuotas asignadas del año en curso por un total de 45,83 millones de USD y las correspondientes a años anteriores (atrasos) por valor de 29,75 millones de USD, que representaban alrededor del 40 % del saldo de la cuenta. Los atrasos comprendían las cuotas impagadas de 46 Estados Miembros y de las cuales 23,08 millones de USD correspondían a atrasos de más de cuatro años.

39. Asimismo, 3 168 millones de USD, o sea, el 72 % de los créditos por cobrar en concepto de contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo (CGCE), seguían pendientes de pago desde hacía ya cinco a veinte años. Por lo que respecta a las cantidades por cobrar relativas al FO, la suma de 54 475 USD (87 % del saldo total del FO) y la totalidad de los créditos por cobrar relativos a la CER en la cuantía de 2 350 millones de USD habían estado pendientes de cobro por más de 15 años.

40. Expresamos nuestra preocupación por el retraso en el pago de las cuotas asignadas que debían los Estados Miembros, ya que menoscaba la liquidez de la Organización. Lo mismo sucede también por lo que respecta al impago de los atrasos relativos a las contribuciones por cobrar de cuotas asignadas, CGCE, FO y CER. Debido a los retrasos en la recepción de las contribuciones pagaderas por los Miembros, en diciembre de 2008 se anticipó todo el saldo del FO, equivalente a 25 653 558,50, al FG para satisfacer las necesidades operacionales del PO. El problema de liquidez causado por la falta de puntualidad en los pagos de las cuotas asignadas de los Miembros obligó también a la Organización a recurrir a préstamos externos que variaron de

10 millones de USD a 15 millones de USD en diciembre de 2008 y enero de 2009 para sufragar los gastos de funcionamiento.

41. Los fondos vinculados en créditos en mora inciden gravosamente en el nivel de liquidez de la Organización y pueden impedir la ejecución eficiente y oportuna del PO de la FAO.

42. Si bien hemos observado los esfuerzos diligentes que está realizando la Organización para estimular el pago puntual de las cuotas asignadas, creemos que deberían realizarse también esfuerzos suficientes para recaudar las cuentas pendientes desde hace tiempo (atrasos), que a diciembre de 2009 totalizaron ya 29,66 millones de USD (el 36 % de los créditos totales).

43. Reconocemos la adecuación de la Administración a nuestra recomendación y sus amplios esfuerzos por mejorar la puntualidad en el pago de las cuotas, incluido el seguimiento constante con los gobiernos sobre las partidas pendientes, la coordinación con las oficinas en los países sobre la comunicación con los gobiernos respecto de los atrasos en las CGCE, y la negociación de los planes de pago a plazos con los países que tienen considerables atrasos. Reconocemos, además, la presentación sistemática de informes mensuales por la Administración sobre la situación de las contribuciones y los atrasos, que se publican tanto en el sitio web externo como en el sitio web de las representaciones permanentes.

#### **Acuerdos con los países anfitriones**

44. La presencia de la FAO en los distintos países se manifiesta en sus oficinas en los países llamadas representaciones, y en apoyo de estas representaciones la Organización asigna fondos para sus actividades. En 2009, las asignaciones totales ascendieron a 49,53 millones de USD. Además, la FAO factura a los gobiernos anfitriones parte de los gastos de funcionamiento sobre la base de los acuerdos conocidos como acuerdos con el país anfitrión (HCA) y las cuentas por recaudar se registran en la Sede en la partida de créditos por cobrar (CGCE). Por lo que respecta a 2009, la facturación total efectuada a 37 de las 136 representaciones ascendieron a 870 000 USD. Con los 99 países a los que no se envió factura no se realizaron acuerdos sobre las contribuciones en efectivo, sino que se propusieron contribuciones en especie, tales como el uso gratuito de los locales de oficina y suministro de mobiliario y equipo de oficina, entre otros.

45. Hemos tomado nota de que las facturaciones se realizaron correctamente. Nuestro análisis de los HCA respecto de los países facturados reveló que 23 de los 37 HCA se concertaron en el decenio de 1970, 9 en el decenio de 1980, 3 en el decenio de 1990 y el resto en 2000 y años sucesivos. Si bien en los HCA se estipula en general que se sometían a revisiones y renegociación periódicas, resultó evidente que la mayoría de los acuerdos, que se habían firmado hacía 40 años, habían quedado anticuados, sobre todo en cuanto a los importes que habían de facturarse a las representaciones. Las contribuciones tal vez han sido importantes en la época en que se concertaron inicialmente los acuerdos, pero con el paso del tiempo han ido perdiendo sin duda su validez.

46. Comparándolas con los presupuestos asignados por la FAO, las cantidades por recaudar de 21 representaciones cuyos HCA se concertaron en el decenio de 1970 representaban sólo del 0,02 % al 26,29 %. Sólo en dos casos estas facturaciones alcanzan el 50 % o más de las asignaciones de la FAO. En el caso de tres HCA concertados en el decenio de 1990, las facturaciones representaron el 50 %, 92 % y 9 % de los respectivos presupuestos nacionales de la FAO.

47. Además de las contribuciones en efectivo, reconocemos las ventajas de las contribuciones en especie, que los países anfitriones aportan de conformidad con los HCA, a los que sin embargo la Organización no asigna valores ni reconoce en los libros.

48. Formulamos la recomendación, que la Administración acogió, de que se realizara un examen exhaustivo de los HCA con el fin de evaluar la idoneidad de las contribuciones, en efectivo o en especie, y examinar la posibilidad de generar ingresos adicionales mediante la negociación de planes mejorados de distribución de los costos entre la Organización y los posibles países anfitriones. Añadió además que, tras recibir las observaciones de las conferencias regionales, la Organización se propone formular y presentar a los órganos rectores pertinentes, para su examen y aprobación, propuestas para una visión a medio y largo plazo de la cobertura de la FAO, de conformidad con la decisión de la Conferencia de la FAO de noviembre de 2009.

### **Fondo de Operaciones**

49. El Fondo de Operaciones (FO) se ha establecido y se rige con arreglo a los artículos 6.2 a 6.6 del Reglamento Financiero. La Conferencia ha revisado varias veces la cuantía autorizada del FO. La última actualización de la cuantía autorizada del FO se realizó mediante la Resolución 15/91 de la Conferencia, adoptada el 26 de noviembre de 1991, por la que se estableció una cuantía de 25 millones de USD. Desde entonces, no ha habido ningún aumento importante del Fondo mediante la reevaluación de los miembros, y a 31 de diciembre de 2009 la cuantía es de 25 653 558,50 USD.

50. El artículo VI.2 del Reglamento Financiero establece que el FO se mantiene con el objetivo principal de anticipar dinero con carácter reembolsable al Fondo General (FG) para financiar los gastos de ejecución del Programa Ordinario, en espera de recibir las cuotas asignadas de los Estados Miembros. El FO puede utilizarse también para financiar gastos de emergencia no previstos en el presupuesto corriente y para realizar préstamos para los fines que pueda autorizar el Consejo en casos concretos.

51. Analizamos los movimientos del FO del 1.º de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2009 a fin de determinar la suficiencia del fondo para atender temporalmente las necesidades operacionales del FG en caso de retrasos en el cobro de cuotas asignadas de los miembros para el presupuesto ordinario. Si bien las cantidades anticipadas fueron reembolsadas posteriormente por el FG al FO, observamos que el FO había descendido a niveles críticos y había quedado agotado prácticamente en varias fechas. A 31 de diciembre de 2005, el FO registraba un saldo de sólo 18,00 USD, que representaba el 0,00007 % de la cuantía autorizada del FO. También al final de 2006 el Fondo registró un nivel desfavorable de 276 536,50 USD (el 1,09 % de la cuantía autorizada), debido a los fondos anticipados por el FG que quedaron sin ser reembolsados al final del año. Un nivel análogo se había alcanzado también en 2008, en que el saldo fue de sólo 36,40 USD al final del año, que representa el 0,00014 % de la cuantía autorizada del FO.

52. Tal como lo reveló la auditoría, los préstamos del FO y el FG se hicieron necesarios por el retraso y la falta de puntualidad en el pago de las cuotas asignadas de los Estados Miembros.

53. Asimismo, examinamos también la situación mensual de liquidez frente a las necesidades mensuales de efectivo para operaciones de 2007 a 2009, que ascendía como promedio a 38 millones de USD. Los resultados de nuestro análisis mostraron la insuficiencia del FO para amortiguar la situación del FG, mientras persistía la condición de recaudación incompleta de las cuotas asignadas. Cabe señalar que, incluso después de anticipar el importe total del FO al FG, permanecía el déficit de caja.

54. Las situaciones de déficit de caja determinaron la necesidad de recurrir a préstamos externos. Los datos disponibles respecto de los préstamos mostraron que la Organización tuvo que recurrir a préstamos externos durante largos períodos en 2006, alcanzando la cifra máxima de 104 millones de USD. De nuevo en 2007, fue necesario recurrir a préstamos externos, aunque por períodos más cortos y cantidades menores: el máximo fue de 25 millones de USD. Los costos totales de los préstamos para el período 2006-2007 fueron de 1,8 millones de USD (frente a un total de 3 millones de USD en 2004-2005), de los cuales 1,5 millones de USD se registraron en

2006. En diciembre de 2008, se obtuvieron dos préstamos externos destinados a sufragar los gastos de funcionamiento, de la cuantía de 10 millones y 15 millones de USD.

55. Nos preocupa que los períodos prolongados de endeudamientos externos determinados por la falta de liquidez, tras la plena utilización del FO, indica la insuficiencia de la cuantía actual autorizada del FO para satisfacer la finalidad principal para la que fue establecida. Más concretamente, la cuantía actual de 25 653 558,50 del FO no es suficiente para sufragar temporalmente los gastos de ejecución del PO, en espera de recibir el pago de las cuotas asignadas de los Estados Miembros sin tener que recurrir al préstamo. La cuantía del FO, que la Conferencia decidió hace 18 años, ya no proporciona una red de seguridad adecuada para evitar el recurso a préstamos externos, por lo que debería revisarse en función de las actuales necesidades de efectivo de la Organización para operaciones.

56. Recomendamos que la Organización examine seriamente la propuesta de aumentar la cuantía del FO para aliviar suficientemente la situación del FG. A este respecto, la Secretaría confirmó que incluirá propuestas destinadas a aumentar la cuantía del FO en el PTP para 2012-13, en la sección relativa a la salud financiera, análogas a las que se habían presentado en el PTP 2010-11, pero que no fueron aprobadas por los Miembros en esa ocasión. Asimismo, reiteramos nuestra recomendación de que la Organización continúe sus esfuerzos para corregir las cuotas y los atrasos adeudados por los Estados Miembros.

### **Controles presupuestarios del Programa Ordinario**

57. Las investigaciones han revelado que no se activaron las funciones presupuestarias normalizadas de Oracle relativas a la suficiencia de fondos porque no podían satisfacer los requisitos de intercambiabilidad presupuestaria de la Organización. En cuanto tal, el principal control sobre el uso apropiado de los fondos de la Organización reside en el proceso de certificación encomendado a los responsables de presupuesto designados. El responsable de presupuesto debe ocuparse por tanto de la supervisión, el control y la presentación de informes de los presupuestos bajo la supervisión general del jefe de departamento o del asignatario.

58. Al no poder comprobar la suficiencia de fondos en Oracle financieros, observamos casos en que las asignaciones para un determinado programa, entidad programática o división habían sido superadas por el total de los compromisos y los gastos efectivos realizados por los responsables y asignatarios del presupuesto. Estos excesos de gastos en algunos programas tuvieron que equilibrarse con la reducción de los gastos en otros programas y podrían repercutir en medida considerable en la aplicación de los programas afectados. La imposibilidad de comprobar la suficiencia dio lugar también a la realización de compromisos y gastos con arreglo a códigos de entidades programáticas y actividades anticuados. No obstante que la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP) detectara estos hechos o fuera informada de ellos a través de los informes periódicos sobre la ejecución del presupuesto, presentados con frecuencia trimestral, los excesos se habían realizado ya antes de que la OSP pudiera efectuar la aprobación/autorización de la enmienda a la asignación o las transferencias presupuestaria. Los errores derivados de la asignación de compromisos y gastos a códigos inválidos requeriría la preparación de justificantes diarios.

59. Nos preocupa el hecho de que en los actuales sistemas de aplicaciones no se hayan incorporado controles que impidan la realización de gastos y compromisos que son contrarios a las normas de intercambiabilidad presupuestaria cuando los responsables de presupuesto comprometen fondos con cargo a las asignaciones. Por ejemplo, la aplicación de un control absoluto de los fondos en relación con la asignación para la cuenta de gastos sociales evitará que los responsables de presupuesto adquieran compromisos en exceso de las asignaciones. Por otra parte, la disponibilidad de un control de fondos de carácter consultivo permitirá asesorar al responsable de presupuesto cuando en una transacción se carece de la posibilidad de comprobar la disponibilidad de fondos. Además, en los controles manuales empleados por los responsables de presupuesto no es posible garantizar una aplicación sistemática del control presupuestario.

60. La OSP y la División de Finanzas (CSF) declararon que examinando la práctica aplicada en el pasado se observaba que el número de errores en que los asignatarios se ven obligados a adoptar medidas correctivas es mínimo, mientras que los excesos en casos de asignación institucional dan lugar en su mayor parte a la presentación de solicitudes de ajustes de asignación a la OSP, y al consiguiente reajuste de los presupuestos planificados según el ritmo de aplicación o las cuestiones emergentes. Es necesario que los asignatarios expliquen las transferencias proporcionando orientaciones valiosas sobre la labor de aplicación de la FAO y los ciclos de planificación subsiguientes.

61. Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, la OSP y la CSF destacaron que su enfoque del control presupuestario ha sido asegurar que a los responsables del presupuesto se proporcione información periódicamente actualizada de la situación presupuestaria que incluya todas las transacciones procesadas en aplicaciones tanto de Oracle como distintas de Oracle. Dicha información se facilita a los responsables de presupuesto a través de la base de datos de Oracle (ODW) y se actualiza diariamente. Los responsables de presupuesto reciben instrucciones de que examinen esta información regularmente y comprometan los fondos después de haber examinado los saldos disponibles. Además, la Organización ha establecido sistemas y procedimientos de vigilancia y presentación de informes sobre la situación de las consignaciones de los asignatarios así como de examen y autorización de las adiciones a las asignaciones y las transferencias entre ellas.

62. Hemos tomado nota de las observaciones de la OSP respecto de los controles realizados, que son investigativos y no basados en los sistemas. Nos hemos percatado también de que la comprobación de la suficiencia de fondos no podrá realizarse para las transacciones relacionadas con el sistema de nómina de Oracle y otros sistemas secundarios.

63. Evidentemente, la activación de las funciones presupuestarias en los módulos financieros de Oracle asegurará que los saldos de las asignaciones correspondientes a determinadas entidades programáticas, divisiones o departamentos se actualizarán después de haber contabilizado los compromisos y gastos en alguno de los módulos de Oracle. Estos mecanismos se pueden utilizar para validar la suficiencia de fondos en relación con los compromisos que levanten los responsables de presupuesto, por ejemplo en el módulo de Oracle para las adquisiciones (Oracle Purchasing [OP]) respecto de una determinada entidad programática, división o departamento, sin necesidad de consultar los informes en la base de datos DW. De este modo se evitará de manera coherente y oportuna la realización de compromisos y gastos contrarios a las normas de intercambiabilidad de los fondos presupuestarios.

64. Nuestra auditoría relativa a la Oficina Regional (OR) ha revelado, respecto de una de las oficinas, que al final de 2009 sus gastos habían superado las asignaciones en 170 000 USD (excluyendo las variaciones de los costos estándar y de personal). La justificación ofrecida por la oficina regional de que el módulo financiero de Oracle no les impedía realizar compromisos y gastos fuera de la flexibilidad presupuestaria permitida demostraba claramente la insuficiente funcionalidad de comprobación de fondos de Oracle Financials.

65. Las observaciones de que los responsables de presupuesto disponen de información actualizada regularmente sobre la situación presupuestaria que comprendía todas las transacciones procesadas en aplicaciones tanto de Oracle como distintas de Oracle, puestas a su disposición a través de la ODW y actualizadas diariamente, quedaban desmentidas por el hecho de que los gastos realizados en la OR en cuestión en dos de los capítulos superaban a las asignaciones en una proporción que variaba del 12 % al 138 %. Lo mismo había sucedido en diez programas en que el exceso varió del 34 % al 632 %.

66. Alentamos a la Organización a que en la medida de lo posible examine la funcionalidad presupuestaria normal de Oracle para una comprobación eficiente y eficaz de la disponibilidad de fondos suficientes de acuerdo con las normas relativas a la intercambiabilidad de fondos presupuestarios.



## **Mandato y resultados de los contratos de consultores**

67. Señalamos a la atención de la Organización la falta de directrices para la formulación del mandato relativo a los contratos de consultoría, que deberían incluir requisitos que establezcan que los resultados de la asignación del trabajo deberán ser tangibles y cuantificables, los plazos de entrega realistas y deberán contener detalles sobre la forma de presentación del trabajo.

Examinando una muestra de 40 contratos de consultoría observamos con preocupación que en 28 de los mandatos no se definía el objetivo que había de lograrse mediante la tarea establecida; en 31 no se daban detalles sobre la presentación de los resultados; en 16 no se especificaban las fechas de realización de los resultados; y en 33 no se establecían indicadores de rendimiento para una evaluación objetiva. Por último, seis de los contratos carecían de mandato.

68. Deseamos expresar nuestro aprecio a la Administración por haber aplicado nuestra recomendación de que en la formulación del mandato se aborden las deficiencias señaladas mediante la elaboración de un modelo para los recursos humanos no funcionarios que consta de tres secciones principales y de aplicación inmediata.

69. Nuestra auditoría mostró también que en 16 de los 30 contratos, los consultores no pudieron presentar sus productos finales en la fecha acordada, con retrasos de hasta 15 semanas. Se observó además que dos de los expertos no pudieron completar las tareas asignadas por razones de salud, un consultor había abandonado la misión y dos habían presentado informes incompletos o insatisfactorios según la evaluación realizada por la unidad técnica principal.

70. Asimismo, de los 30 contratos examinados, 12 eran contratos de prórroga respecto de los cuales sólo se habían presentado dos informes antes del final de los compromisos, ocho de los informes se habían presentado después de la fecha límite y otros dos no se habían presentado en absoluto.

71. Si bien la Administración se justificó sosteniendo que las divisiones pertinentes habían realizado el seguimiento de la presentación de informes, reuniones con los consultores, la prestación de apoyo directo para los trabajos, la evaluación de los planes de trabajo y el examen del mandato, creemos que dicha labor no había sido suficiente para obligar a los consultores a cumplir los requisitos sobre la presentación puntual de los resultados. Deseamos señalar en particular el hecho de que los informes relativos a los contratos de prórroga podrían haberse completado antes o en la fecha de terminación de los contratos prorrogados, ya que abarcaban un período prolongado. Desafortunadamente, como se ha indicado anteriormente, sólo dos de los doce informes se presentaron a tiempo.

72. Pese a que a los consultores no se les pagan sus honorarios finales hasta que no hayan concluido y entregado un trabajo satisfactorio, los retrasos en la presentación de informes perjudican al proyecto. Cabe subrayar que los consultores son contratados principalmente para proporcionar insumos inmediatos y convenientes para su uso en el marco de asignaciones/proyectos financiados con cargo al PO y los recursos extrapresupuestarios.

73. Recomendamos que la Organización examine a fondo el rendimiento de los consultores y considere la posibilidad de no renovar el contrato a quienes no hayan sido capaces de cumplir los requisitos de presentación de informes estipulados en los contratos. La Organización está de acuerdo con la recomendación y señala que en el documento de evaluación de la calidad elaborado por la división contratante se deberá indicar si se han cumplido o no los plazos establecidos, y especificar los motivos del incumplimiento, y deberá contener, en su caso, una declaración de no renovación del contrato. En este contexto, se nos ha informado de que el 8 de septiembre de 2010 se transmitieron a toda la Organización los formularios destinados a normalizar los mandatos, los objetivos y resultados esperados por lo que respecta a los consultores y los acuerdos de servicios personales.

## Gestión y cierre de proyectos

74. Examinamos las actividades de cierre de los proyectos centrandó la atención en las fechas en que debían concluirse las actividades de campo en los lugares del proyecto o las fechas límite para el cierre de las actividades operacionales y financieras, a fin de determinar si las actividades estipuladas se habían concluido puntualmente. Se descargaron del Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS) proyectos pendientes de cierre financiero y se filtraron 361 proyectos cuyas actividades operacionales se habían cerrado el 31 de diciembre de 2009. En el proceso, analizamos el tiempo establecido o los intervalos (en meses) desde la fecha límite hasta el cierre de las actividades operacionales y desde el cierre de las actividades operacionales hasta el 30 de abril de 2010. Se excluyeron los proyectos cerrados desde el punto de vista financiero, ya que en los proyectos cuyas actividades operacionales se han concluido es posible adoptar todavía las medidas necesarias para administrar, en su caso, la demora.

75. Nuestra auditoría mostró que para el cierre de las actividades operacionales de los proyectos de cooperación técnica y de emergencia habían transcurrido en promedio 22 y 13 meses, respectivamente, desde la fecha límite. Además, los intervalos medios entre el cierre de las actividades operacionales y el 30 de abril de 2010 fueron de 28 meses para los proyectos de cooperación técnica y de 18 meses para los de emergencia. Nos preocupan los plazos considerables, ya que son indicativos de retrasos que pueden tener efectos monetarios y de falta de realización puntual de los beneficios o los insumos para las políticas (resultados de los proyectos, p. ej. los informes finales transmitidos a los gobiernos).

76. Entre los 61 proyectos cuyas actividades operacionales se cerraron en 2008, una (DJI/98/004// 01/12) había concluido ya sus actividades en octubre de 1999. Ello quiere decir que transcurrieron 101 meses para que la Oficina finalizara el cierre de las actividades operacionales. Otros siete proyectos (BDI/96/001// 09/12, EP/RAF/102/GEF, UNTS/MAG/001/GEF, BKF/98/006// 01/12, NER/01/004// 08/12, NER/97/003// 09/12 y BDI/02/006// 01/12) habían cerrado sus actividades operacionales después de un plazo de 45 a 82 días con respecto a la fecha límite. Respecto de los proyectos cuyas actividades operacionales se concluyeron en 2009, uno de los proyectos (GCP/INT/609/DEN) cerró sus actividades operacionales 114 meses después de su fecha límite de septiembre de 1999.

77. Los retrasos pueden deberse al tiempo transcurrido en la realización de las siguientes actividades que es necesario llevar a cabo antes de que el responsable del presupuesto del proyecto solicite el cierre:

- a) terminación de todas las asignaciones del personal de campo;
- b) cumplimiento de las obligaciones contractuales por todos los subcontratistas;
- c) la entrega y, en su caso, la instalación del último elemento importante del equipo;
- d) la entrega de todos los vehículos, equipos y suministros adquiridos para el proyecto;
- e) la adjudicación de todas las becas;
- f) el cumplimiento de todas las obligaciones de presentación de informes, en particular de los informes finales (párr. 4.9 de la Circular del Programa de Campo [FPC] 2003/4).

78. Por lo que respecta al cierre de los proyectos, las Directrices de la FAO para los PCT en particular requieren que, una vez que se han concluido las actividades del proyecto, el responsable del presupuesto adopta las medidas oportunas para cerrar el proyecto siguiendo los procedimientos establecidos que regulan el cierre de los proyectos, y los fondos no utilizados serán devueltos a la Cuenta General del PCT y reasignados a nuevos proyectos (párr. 58 de las Directrices de la FAO para los PCT).

79. Un proyecto se cierra desde el punto de vista financiero después que se ha confirmado el cierre de las actividades operacionales y cuando ya no se esperan recibir nuevas notas de gastos. El cierre financiero lo realiza la CSF una vez que se han satisfecho todos los criterios necesarios.

Tras el cierre financiero se cierran las cuentas del proyecto y no podrán contabilizarse en ellas nuevas notas de gastos (párr. 4.9 de la FPC 2003/4). Las actividades principales que pueden quedar pendientes entre el cierre de las actividades operacionales y el cierre financiero son las siguientes:

- a) el examen y la aprobación de los informes finales (salvo que no sea obligatorio) por el Grupo encargado de los informes, del Servicio de Operaciones y Movilización de Recursos (TCSR, anteriormente TCDM) para los proyectos de cooperación técnica, en el ámbito de la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE), la unidad técnica principal en la Sede o en las oficinas regionales/subregionales;
- b) la preparación de la copia final por el TCSR y la TCE;
- c) la transmisión de los informes finales a las autoridades gubernamentales de los países beneficiarios y/o los donantes;
- d) la nivelación del presupuesto, la revisión final del presupuesto (PNUD) o la revisión de cierre (PCT en el plazo de 60 días después de la última fecha límite aprobada) por la unidad de enlace del TC pertinente para la financiación, con o sin la consulta previa con el donante o la aprobación de éste según el acuerdo de financiación y, en el caso de los proyectos del Fondo Fiduciario Unilateral, presentada al donante/gobierno beneficiario para su aprobación (párrs. 4.1.4 a 4.1.7 de la FPC 2003/02);
- e) la liquidación de todas las obligaciones financieras del proyecto (párr. 4.4 de la FPC 2003/04).

80. De los 361 proyectos seleccionados entre los proyectos pendientes de cierre financiero 91 habían cerrado sus actividades operacionales antes de 2008. Estamos preocupados por el tiempo que transcurre entre el cierre de las actividades operacionales y el cierre financiero.

81. En el examen y la aprobación de los informes hemos observado que las demoras eran evidentes. Sobre la base de las estadísticas a 26 de abril de 2010, proporcionadas por el TCSR, de los 532 informes recibidos 50 no se habían presentado a los gobiernos interesados. Por lo que respecta a los informes/declaraciones finales de 2008-2010, de los 356 informes recibidos por el TCSR 84 estaban pendientes de ser presentados. Cabe añadir que, en promedio, los proyectos cerrados en 2009 habían superado la fecha límite establecida en el FPMIS en 22 meses y los últimos en 48 meses.

82. La Administración nos informó de que, respecto de las revisiones presupuestarias finales de los proyectos del PCT no se habían aplicado los mismos criterios para los aprobados en los bienios 2006-07 y 2008-09. En cambio, la CSF iguala los presupuestos a los gastos, cuando el responsable de presupuesto presenta el formulario de cierre financiero o a la fecha de cierre del bienio si ésta ocurre antes. Para todos los proyectos del fondo fiduciario, el responsable de presupuesto puede solicitar el cierre financiero e iniciarlo cuando se haya confirmado el cierre de las actividades operacionales y no se esperan recibir nuevas notas de gastos. Sin embargo, el cierre financiero efectivo sólo puede realizarse en los sistemas de la Organización, cuando a) se ha enviado el informe financiero, incluida la solicitud de instrucciones para el reembolso, y b) se ha efectuado/recibido el pago del saldo restante, el reembolso o el pago final.

83. La Administración explicó además que el cierre financiero en Oracle se completa después de la finalización de la primera fase, mientras que el cierre financiero en el FPMIS se termina después de la finalización de la segunda fase. En este contexto, un factor importante que determina el retraso del cierre financiero en el FPMIS es, por lo tanto, el tiempo que transcurre entre la fecha de presentación de los informes financieros finales y la recepción de los fondos de los donantes o la confirmación de las instrucciones de reembolso por los donantes. La Organización ha actualizado recientemente el procedimiento de manera que el cierre financiero del proyecto en el FPMIS se realiza también después de la fase inicial en los casos en que no se espera recibir ningún pago de los donantes.

84. La Administración tomó nota también de que el TC envía mensajes automatizados (llamados activadores), de periodicidad mensual, a los responsables de presupuesto (con copia al Oficial superior del Programa de Campo [SFPO]) para recordarles la necesidad de cerrar los proyectos. Estos mensajes se envían al menos seis meses antes de la fecha límite para los proyectos de fondos fiduciarios y tres meses para los proyectos del PCT. Sucesivamente, se envían a intervalos mensuales. Se dispone de estos mensajes en relación con cada proyecto (se pueden obtener copias de los mensajes enviados antes de julio de 2009 si es necesario). Estos mensajes automáticos se complementarán también ahora de manera más regular mediante el seguimiento en profundidad de la situación del proyecto, realizado por el personal regional y subregional de operaciones.

85. En las auditorías provisionales anteriores, se nos informó de que las causas del retraso son la presentación no reglamentaria de los informes descriptivos del programa/proyecto de campo según se indican a continuación. Estas causas no se habían abordado todavía suficientemente, ya que, como se ha mencionado anteriormente, los retrasos en el examen y la aprobación de los informes siguen siendo considerables.

- a) informes que no satisfacen los requisitos o la calidad normales o que carecen de información (por ejemplo, recomendaciones para el seguimiento, apéndices obligatorios, etc.);
- b) la rotación de personal;
- c) proyectos de informes que no se reciben a tiempo sobre el terreno;
- d) la necesidad de traducción a diferentes idiomas (en el caso de diversos beneficiarios de habla inglesa, francesa y española);
- e) la carga de trabajo de las personas responsables sobre el terreno y en la Sede;
- f) la falta de fondos disponibles/aprobados
- g) los usuarios consideran que el informe no responde a los requisitos de trabajo.

86. En una observación anterior formulada respecto de los retrasos en la presentación de informes finales, la TCE había señalado que para los proyectos de emergencia de duración inferior a cuatro o seis meses, los plazos para la presentación de informes eran poco realistas. Los informes sobre los proyectos de emergencia se preparan en fecha lo más cercana posible a la fecha límite e incluyen la aprobación técnica y operativa. La TCE mantiene tablas de seguimiento relativas a proyectos de "actividades completadas" y sigue de cerca con los funcionarios, con periodicidad mensual, incluso antes de la recepción de un mensaje de seguimiento. También puede haber deslizamientos ocasionales en la actualización de los datos del FPMIS, por lo que algunos informes que figuran como "pendientes" se hallan, de hecho, terminados.

87. La Administración es consciente del problema de los retrasos en el cierre de los proyectos y ha adoptado algunas medidas para mejorar la situación; tomamos nota de que ahora se ha armonizado el cierre de los proyectos en Oracle y en el FPMIS, lo que contribuirá a reducir las demoras en los cierres financieros. Consideramos, sin embargo, que es necesario adoptar nuevas medidas para abordar el problema de larga data de la puntualidad en el cierre de los proyectos.

88. Recomendamos que la Organización examine más de cerca las causas de la demora en las actividades de cierre, con el fin de abordarlas adecuadamente y establecer un objetivo de reducción de estos retrasos.

89. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación. Añadió que actualmente se está emprendiendo activamente un examen interno del TC sobre la actualización de determinados procedimientos de la TCE relacionados con el ciclo de los proyectos, entre ellos los relativos a la aprobación y el cierre de las actividades operacionales. Además, el TC está trabajando estrechamente con la CSF para asegurar la aplicación de las recomendaciones.

90. A raíz de la reestructuración del Departamento, a partir de enero de 2010, el TCSR se ocupa ahora de las cuestiones relativas al apoyo operacional, incluida la supervisión de las operaciones. En el ejercicio de esta función, ha emprendido una serie de misiones a las oficinas regionales, en cooperación con otras divisiones y unidades del Departamento TC, con el fin de identificar, evaluar y solucionar retrasos y problemas operacionales, incluidos los relacionados con el cierre de los proyectos. Se nos informó también de que el alcance de las misiones del Servicio de Operaciones y Movilización de Recursos del Departamento TC se ha ampliado a las oficinas regionales para incluir proyectos realizados con recursos de todas las fuentes de financiación, tanto de cooperación técnica como de emergencia, y se han diseñado para examinar en profundidad la situación actual de las actividades sobre el terreno, con el fin de promover una aplicación y seguimiento más eficaces y eficientes en todo el ciclo de los proyectos, incluida la presentación de informes finales, el cierre de los proyectos y la gestión financiera; y en el ámbito del FPMIS se ha diseñado un nuevo instrumento de seguimiento en apoyo de estas actividades.

### **Gastos de apoyo al Programa de Campo (Costos de los servicios a proyectos)**

91. Sometimos a auditoría los gastos y las recuperaciones en concepto de gastos de apoyo. La auditoría tenía por objeto determinar si las políticas de gastos de apoyo tal como se aplican proporcionaban los resultados deseados por los órganos rectores y si los gastos y las recuperaciones en concepto de gastos de apoyo se presentan de forma equitativa en los estados financieros.

92. En la ejecución de los proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios o contribuciones voluntarias, la Organización adeuda algunos gastos que realiza en el desempeño de las actividades pertinentes a los mencionados proyectos. Estos gastos de apoyo se clasifican como servicios de apoyo técnico (SAT) y apoyo administrativo y operacional (AAO). Mientras los SAT son en su mayor parte gastos imputables directamente a los proyectos, los gastos de AAO son gastos indirectos variables que se distribuyen entre los puestos administrativos y operacionales, muchos de los cuales no proporcionan el apoyo a tiempo completo en la ejecución de los proyectos. Dado que el AAO no es fácilmente identificable con los proyectos, estos se reembolsan por lo general con arreglo a un adeudo porcentual sobre la ejecución de los proyectos, conocido con el nombre de gastos de prestación de servicios a proyectos (PSC).

93. En el cálculo de los servicios de SAT y AAO se consideran varios factores y componentes de costos y estos se dividen luego por la cuantía total de los proyectos de campo ejecutados, con objeto de determinar las tasas de SAT y AAO para el bienio.

94. Observamos, sin embargo, que en el caso del AAO, los gastos de apoyo indirecto a los proyectos, la metodología excluye los siguientes elementos de los gastos indirectos fijos:

- a) todos los gastos relativos a las oficinas de ADG, excluidas las unidades de apoyo a la gestión (MSU);
- b) todos los gastos generales fijos relativos al funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura de tecnología de la información por la CIO;
- c) todos los gastos de funcionamiento del sistema financiero, salvo las unidades de la CSF encargadas directamente de la contabilidad del PNUD y los fondos fiduciarios, que se consideran como gastos indirectos de apoyo a los proyectos;
- d) todos los gastos de la administración de la función central de personal en la CSH;
- e) los gastos en espacio, seguridad, comunicaciones (excepto los adeudados directamente a los proyectos), servicios de mensajería, registros centrales y compras para las actividades con cargo al Programa Ordinario administradas por la CSA, aunque los gastos del CSAP relativos a las compras para proyectos se consideran gastos indirectos de apoyo a los proyectos;
- f) los gastos de preparación, control y evaluación del presupuesto ordinario por la OSP, aunque los gastos de control y evaluación del presupuesto de los proyectos se

consideran como gastos indirectos de apoyo a los proyectos o, en el caso de las misiones de evaluación, como gastos directos de los proyectos;

- g) los gastos de los servicios jurídicos facilitados por la LEG, excluidos los servicios técnicos a los proyectos que se consideran como gastos directos de los proyectos (véase SAT infra);
- h) los gastos de la auditoría interna y externa, incluidos los servicios directos proporcionados a los proyectos. (FC 94/4 c), párr. 18, JIU/REP/2002/3, párrs. 29-30).

95. Si bien se ajusta a la política actual aprobada en materia de gastos de apoyo, la exclusión de estos gastos fijos indirectos en la metodología utilizada para calcular los gastos de apoyo a los programas de campo significa la absorción total de tales gastos por los fondos del PO y una subvención concreta a los programas y proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios. Es difícil entender por qué estos elementos no deben considerarse para fines de recuperación, teniendo en cuenta que el nivel de los programas y proyectos financiados por donantes había superado ya la mitad de los gastos totales de la Organización de todas las fuentes.

96. Es necesario volver a examinar la exclusión de estos gastos fijos indirectos, ya que, a pesar de la exclusión de los gastos fijos indirectos en la política de gastos de apoyo, la Organización está recuperando de hecho determinados gastos fijos indirectos, tales como los gastos de locales de oficina en la Sede ocupados por el personal de los proyectos y las contribuciones a las obligaciones vinculadas al ASMC. Sin embargo, actualmente, algunas organizaciones (pero no la FAO) adeudan directamente otros gastos, tales como los locales de oficina en las sedes regionales, subregionales y nacionales así como la infraestructura central de tecnología de la información y un porcentaje de los gastos de seguridad (FC 128/13, párrs. 13-14).

97. Observamos, sin embargo, que el Grupo de trabajo sobre gastos de apoyo, creado en el marco de la Red de presupuesto y finanzas del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (HLCM) había concluido un estudio interinstitucional que consideró como una de las recomendaciones la recuperación de cuatro tipos de gastos de apoyo administrativo y operacional, uno de los cuales se refiere a “determinados costos fijos indirectos”. La Administración había solicitado ya la orientación del Comité de Finanzas (FC), de que una vez que la Red de presupuesto y finanzas del HLCM haya formulado sus recomendaciones, la FAO emprenderá un examen interno para determinar el enfoque más apropiado, con objeto de llevarlas a la práctica, incluido por medio de la elaboración de directrices institucionales para la preparación de presupuestos y la recuperación de gastos de actividades financiadas con contribuciones voluntarias (FC 128/13 párr. 19).

98. La política actual sobre la tasa de los PSC establece el límite máximo del 13 % de la ejecución del programa o proyecto. La tasa máxima es otro aspecto de la política de gastos de apoyo que hace difícil que la Organización pueda lograr una equiparación razonable de los gastos de apoyo administrativo y operacional (en la forma en que de hecho se han materializado) y los reembolsos en los casos en que los primeros son inferiores a los segundos.

99. Si bien al momento de realizar la auditoría no se dispone todavía de los costos efectivos de AAO, la tasa media ha sido del 12 % de la ejecución de los programas de campo de 2000-01 a 2006-07. Sin embargo, el costo efectivo de AAO había superado la tasa máxima de los PSC del 13 % tanto en 2004-05 como en 2006-07, en que alcanzaron el 14,1 % y el 13 %, respectivamente. Aplicando estos porcentajes a la totalidad del programa de campo, el gasto para los respectivos bienios se estiman unos gastos de apoyo de AAO de 12,9 millones de USD que están siendo absorbidos por los fondos de PO en lugar de ser reembolsados con cargo a fondos extrapresupuestarios.

100. Dadas las condiciones expuestas que hacen difícil que la Organización pueda realizar una equiparación razonable entre los costos de AAO (en la forma en que de hecho se han materializado) y sus reembolsos con cargo a los programas y proyectos realizados con fondos extrapresupuestarios, destacamos el constante déficit de recuperación de estos de AAO. De 2000-

2001 a 2006-2007, la recuperación de los gastos de AAO alcanzaron un promedio de sólo el 7,8 % de la realización del programa de campo en comparación con los costos efectivos de AAO, que alcanzaron un promedio del 11,8 % de la misma cifra total de realización.

101. La tasa de reembolso de los SAT es igualmente baja en comparación con los gastos efectivos de los SAT, ya que el promedio en el último decenio es de tan sólo el 2 % de la realización del programa de campo en comparación con el promedio del 8,9 % de los costos efectivos de 2000-01 a 2006-07.

102. La Administración hizo hincapié en que había una diferencia en el marco conceptual y jurídico para proveer al establecimiento de los SAT en comparación con el AAO. Si bien los órganos rectores de la FAO son partidarios de la plena recuperación de los gastos de AAO de las contribuciones voluntarias, la prestación de asistencia técnica a los Miembros está incluida en el mandato de la FAO tal como figura en el Artículo I, 3a) de la Constitución. Esto implica, a su vez, que la financiación de esa asistencia técnica (SAT) pueden provenir legítimamente de las cuotas asignadas, cuando la recuperación no es posible. Sin embargo, no se han articulado adecuadamente los casos en que la recuperación es o no posible, mientras que no se ha establecido todavía la medida en que la Organización desea recuperar los gastos de los SAT.

103. Cualquier déficit en la recuperación de los gastos de apoyo al programa y los proyectos de campo en el marco de la política actual se puede notificar y evaluar teniendo en cuenta que puede estar representado por lo siguiente:

- a) la diferencia entre los costos de AAO en la forma en que de hecho se han materializado (tanto fijos como variables) y gastos de apoyo reembolsados;
- b) la diferencia entre los gastos de SAT en la forma en que de hecho se han materializado y el reembolso de los gastos de SAT.

104. Hemos observado en algunos informes de la Organización respecto de la recuperación de los gastos de apoyo a los programas y proyectos de campo que estos informes no se ocupan en detalle suficiente sobre la medida de los reembolsos como un reflejo de la política actual sobre gastos de apoyo. En particular:

- a) en el informe sobre la Ejecución del Programa que se publica cada dos años prácticamente se presentan sólo en el total la diferencia entre los gastos de apoyo efectivos al programa de campo y los reembolsos;
- b) mientras las variaciones aprobadas con respecto a la tasa máxima de los PSC del 13 % se notifican al FC por categoría de proyectos, los reembolsos efectivos de los gastos de AAO no se evalúan por categoría de proyectos;
- c) mientras los gastos de AAO se están recuperando mediante la aplicación de un porcentaje fijo, el adeudo directo o una combinación de ambos, los reembolsos efectivos no se evalúan ni notifican por el método con el que fueron reembolsados;
- d) como se ha mencionado anteriormente, los gastos de apoyo a los programas y proyectos de campo se presupuestan plenamente en el PTP. Se presupuestan sea como ingresos que como gastos. Los ingresos presupuestados en concepto de gastos de apoyo representan la cuantía de los reembolsos que se espera recibir y se distribuye a quienes se ocupan de la prestación de apoyo administrativo y operacional. Mientras los ingresos efectivos de la Organización se notifican en el estado financiero IV y cualquier cuestión que se plantee respecto de la cuantía efectiva de los reembolsos se notifica al FC en el Informe anual sobre la ejecución del presupuesto y las transferencias entre capítulos, los reembolsos efectivos de los gastos de apoyo a los programas de campo con cargo al presupuesto correspondiente no son fácilmente discernibles como indicador de los esfuerzos de reembolso.

105. Además, los gastos de apoyo a los programas y proyectos de campo que deberían haberse reembolsado de los programas y proyectos financiados por los donantes, pero absorbidos por fondos del PO, no resultaban evidentes en los estados financieros de la Organización. Estos gastos de apoyo no recuperados se presentaban simplemente como parte de los gastos totales de AAO y de los SAT de la Organización. Por ejemplo, mediante la divulgación adecuada de los gastos de AAO y SAT no recuperados de los programas y proyectos financiados por donantes, podría notificarse fácilmente a los lectores de los estados financieros que la ejecución de los programas de campo financiados por fondos extrapresupuestarios de hecho cuestan más.

106. Recomendamos que la Organización:

- a. de conformidad con el principio de una equiparación razonable entre los gastos de apoyo a los programas y proyectos de campo, en la forma en que de hecho se han materializado, y las recuperaciones de proyectos financiados por donantes, trabaje en la ampliación inmediata de las políticas de reembolso de los gastos de apoyo para incluir la recuperación de cualesquiera costos indirectos fijos en la medida en que ello sea de hecho aceptable, o pueda serlo, para los donantes, y proporcione las directrices apropiadas y la capacitación necesaria.
- b. de conformidad con el principio de transparencia, y con el fin de establecer con exactitud el nivel razonable de los reembolsos de los gastos de apoyo, examine la conveniencia de notificar y evaluar el nivel de los reembolsos de los gastos de apoyo de los proyectos financiados con cargo a fondos extrapresupuestarios, de forma que contenga la información siguiente:
  - b.1 gastos de apoyo indirectos fijos no recuperados;
  - b.2. gastos de apoyo no recuperados, por categoría de programas o proyectos;
  - b.3. gastos de apoyo no recuperados representados por la diferencia entre las tasas aprobadas de los SAT y los PSC y los reembolsos efectivos;
  - b.4. gastos de apoyo no recuperados representados por la diferencia entre los ingresos en concepto de gastos de apoyo presupuestados y los reembolsos efectivos a modo de recuperación (adeudo de porcentaje fijo, adeudo directo a programas o proyectos o una combinación de ambos).
- c. con el fin de presentar fielmente los gastos de apoyo realizados de hecho con cargo a los fondos del PO, examinar la conveniencia de indicar en los estados financieros los gastos de apoyo no recuperados de los proyectos financiados por donantes y absorbidos por los fondos del PO, y la forma en que han sido calculados.
- d. en consonancia con el principio de equiparación razonable entre los gastos de apoyo a los programas y proyectos de campo, en la forma en que de hecho se han materializado, y las recuperaciones de proyectos financiados por donantes, y con el fin de establecer con exactitud el nivel razonable de recuperación de los gastos de SAT
  - d.1. examinar la conveniencia de articular los casos en que la recuperación es o no posible;
  - d.2. establecer la medida en que la Organización desea recuperar los gastos de SAT.

107. La Administración comentó que, si bien el principio de equiparación razonable de los gastos de apoyo a los programas de campo es conveniente, tal vez habría que aplicarlo gradualmente teniendo en cuenta el déficit de recuperación de gastos variables indirectos y el límite máximo que los donantes están dispuestos a pagar. Respecto a la notificación y evaluación del nivel de reembolso de los gastos de apoyo de proyectos financiados con cargo a fondos extrapresupuestarios, la Administración consideraría la misma solución teniendo en cuenta el



costo-beneficio, sobre todo en el caso de una aplicación gradual, y considerando también los mecanismos de presentación de informes ya facilitados a los órganos rectores sobre las recuperaciones de gastos de apoyo. La Organización tomó nota asimismo de la recomendación de indicar en los estados financieros los gastos de apoyo no recuperados y la examinaría teniendo en cuenta los mecanismos de presentación de informes ya facilitados a los órganos rectores así como el calendario del estudio de medición de los costos del que depende dicha comparación.

### **Administración de bienes: Custodia y responsabilidad respecto de los bienes no fungibles**

108. Tomamos nota de que la administración de bienes podría mejorarse. En particular, no se habían documentado las entregas de material no fungible a los funcionarios, conforme se establece en la Sección 503.2.12 del Manual Administrativo de la FAO. Mientras se exige que los funcionarios cumplimenten el formulario de custodia de los bienes cuando se les entrega un bien, la práctica es la de anotar todos los bienes a nombre de la oficina/división en cuestión.

109. La determinación de la responsabilidad es fundamental, ya que en la Sección 503.1.423 del mismo Manual se establece que un funcionario es responsable económicamente de cualesquiera pérdidas o daños provocados a un bien, a no ser que sea exonerado de esta responsabilidad por la Organización. Cuando se verifica una pérdida o un daño, la Organización puede retener la cantidad correspondiente de los pagos que debe al funcionario.

110. En nuestro examen del Informe de los activos de la FAO por propietario (Informe de inventario) a 31 de diciembre de 2008, se observó que 89 artículos constituidos por ordenadores, impresoras y fotocopiadoras no pudieron localizarse y su situación seguía siendo indeterminada. Se desconocía la razón o razones por las que ya no eran localizables. En consecuencia, no se pudo identificar a las personas que deberían haber sido responsables de los mismos al no existir documentos que pudieran proporcionar dicha información.

111. Se observó también que al sacar fuera de la sede de la Organización bienes de valor no se pedía a los funcionarios que obtuvieran pases de salida expedidos por la Unidad de Seguridad.

112. Tenemos conocimiento del acuerdo general de la Administración con la observación general relativa a un mejor control de los bienes no fungibles. La Administración añadió que las modalidades de su aplicación también dependerán de los cambios que se efectúen en los procesos de administración de activos, que actualmente son objeto de cambios y reformas a causa de a) la deslocalización a Budapest de la función de los activos y b) el cambio de los procesos operativos debido al proyecto de las NICSP. Por lo tanto, la sección del Manual que rige este aspecto es todavía objeto de revisión.

113. Recomendamos que las entregas de bienes a un funcionario se documenten mediante la cumplimentación de un formulario de custodia de bienes, y que la lista de tales bienes a nombre de una división se utilice únicamente para los equipos comunes, como impresoras y fotocopiadoras, o los ordenadores portátiles que se comparten en la división. Recomendamos además que se exija a los funcionarios la obtención de pases de salida antes de llevar los bienes fuera de los locales de oficinas.

### **Bienes no fungibles y bienes fungibles**

114. Es necesario volver a examinar las políticas y procedimientos relacionados con el reconocimiento de los bienes no fungibles, ya que no han asegurado una evaluación uniforme de dichos bienes. Esta deficiencia va en contra de los objetivos establecidos en las Normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas (UNSAS), que prevén el tratamiento y la consignación de datos coherentes y transparentes de las transacciones financieras.

115. Por lo que respecta al bienio actual, las compras de suministros, equipo, mobiliario y vehículos motorizados por un valor total de 398 702 millones de USD (71 463 millones de USD para el Fondo General y los fondos conexos, y de 327 239 millones de USD para fondos fiduciarios y fondos del PNUD, o sea el 18,21% de los gastos totales, fue declarada como adquisiciones de equipo en la Nota 10 (titulada Gastos) de los estados financieros. Por otra parte, en la Nota 31 (titulada Otra información financiera: equipo, mobiliario y vehículos), figuraba la cuantía de 129 225 millones de USD como saldo relativo al equipo, mobiliario y vehículos no fungibles al final del ejercicio económico.

116. El examen de las notas de los estados financieros reveló claramente que el método de valoración utilizado al reconocer los bienes no fungibles como adquisiciones y como inventario no era coherente. Las compras de bienes no fungibles se registraban en el libro mayor y se reconocían y declaraban en la Nota 10 al precio de compra, e incluían por tanto cargas adicionales como el flete y el seguro. Por otra parte, las cantidades declaradas en la Nota 31 como precios de compra de equipo, mobiliario y vehículos, y respaldadas por el Informe de adiciones anuales generado por el Módulo Oracle Fixed Asset (OFA) correspondían a los precios de compra excluidas las cargas adicionales.

117. La Organización confirmó que esta última base de evaluación del equipo, mobiliario y vehículos se había aplicado sistemáticamente en los bienios anteriores, y que la definición del umbral para los bienes no fungibles, según se establece en el Manual administrativo para la responsabilidad sobre los bienes (Sección 503.1.3), excluye específicamente “las cargas adicionales como el flete y el seguro”.

118. En la Sección 50 de las UNSAS se establece que al final del ejercicio económico debería indicarse claramente en una nota a los estados financieros el valor de inventario al comienzo y al final del ejercicio económico del equipo, mobiliario y vehículos motorizados no fungibles así como el método de evaluación (costo o evaluación). Siempre que sea posible y en la medida en que lo establezcan las políticas financieras de la Organización, deberían declararse también las adiciones y eliminaciones realizadas durante el ejercicio económico. Los costos históricos o costos de adquisición, según se definen en el Manual de referencia de contabilidad y en las NICSP, incluyen el precio de compra, el flete y los gastos de manipulación, así como otros gastos accesorios relativos a la compra.

119. Además, en la Nota 31 se declaró el inventario al final de cada bienio pero no se proporcionó información clara sobre si el saldo final del bienio anterior constituye el saldo inicial del bienio corriente, como se dispone en las UNSAS. Observamos también que no se consignaron datos sobre las adiciones o supresiones totales de activos. Nuestro examen mostró también que el saldo del inventario era posiblemente inexacto, aunque, debido a las limitaciones del registro de activos y del sistema de valoración, no pudo determinarse la cuantía de la inexactitud.

120. Según se ha indicado anteriormente, las adquisiciones de activos fijos se registraron en el módulo OFA, con exclusión de los costos accesorios que se registraron en el libro mayor utilizando los costos de compra. El sistema actual no nos permitió establecer con exactitud la valoración correcta del inventario, ya que para ello habría sido necesario examinar cada transacción, incluidas las relativas a los saldos iniciales.

121. Nuestro examen de las muestras de órdenes de compra puso de manifiesto que en el módulo OFA se habían omitido entradas por valor de 0,92 millones de USD, equivalentes al 30% de la muestra utilizada, y por consiguiente no se habían indicado en las Notas. Otras investigaciones mostraron que la discrepancia se debió a la demora en el registro de las adquisiciones por parte de la unidad encargada de los activos, debido a la monotonía de la operación manual de la anotación en el OFA y a su volumen.

122. Recomendamos que la Organización revise sus políticas y procedimientos respecto del reconocimiento de los bienes no fungibles y que el método de valoración aplicado para reconocer los bienes no fungibles como compras y como inventario sea coherente.

123. Para facilitar el registro en el OFA y reducir al mínimo la clasificación errónea de las cuentas, reiteramos nuestras recomendaciones anteriores de que la Organización examine a) la interconexión de Oracle Purchasing (OP) y el OFA utilizando el código de categoría de los bienes como enlace común; y b) la transmisión electrónica de datos sobre las compras locales efectuadas por las oficinas en los países con acceso a Internet, en MS Excel, para cargarlos en el OFA. Sugerimos también que la Organización examine la posibilidad de aplicar la funcionalidad del OP relativa a los recibos, que pueda enlazarse luego al OFA para calcular la depreciación, en preparación de la aplicación de las NICSP. Alentamos asimismo a la Organización a que presente información relativa a las adiciones y supresiones de activos durante el ejercicio económico.

124. La Organización confirmó que como parte del examen más amplio de los cambios en los procesos para satisfacer los requisitos de observancia de las NICSP revisará y aplicará procesos actualizados o nuevos para la identificación de bienes, instalaciones y equipos y para su contabilidad, así como para la presentación reglamentaria de los estados financieros y las consignaciones de datos.

### **Informes de activos de final de año**

125. Los resultados de la auditoría que hemos realizado demostraron que el calendario estipulado para la presentación del Informe de activos de final de año (IAFA) ante la Sede por parte de las oficinas exteriores, la incapacidad de algunas oficinas exteriores de remitir a la Sede el IAFA acompañado de sus correcciones y la falta de conciliación de los inventarios en las oficinas de la Sede no permitieron actualizar en el momento oportuno los registros de la FAO para que reflejaran la información correcta sobre los bienes y equipos de la Organización.

126. Observamos que la sección pertinente del Manual requiere que las oficinas ubicadas fuera de la Sede presenten el IAFA a finales de abril, mientras que los estados financieros en los que se hace referencia a la Nota 31 deben enviarse, en virtud de los Reglamentos financieros, no más tarde del 31 de marzo del año inmediatamente posterior al bienio. Es posible que el inventario detallado en los estados financieros en el momento de su presentación no sea correcto y preciso, ya que no incluía la información disponible sobre la existencia y la condición de los activos contenidos en el IAFA.

127. De la misma forma, confirmamos que, en lo que respecta a la devolución de activos de final de año de 2009, no se verificó la existencia ni la condición de los inventarios de la Sede y no se realizó su conciliación con los inventarios debido a la reubicación física en curso, por motivos de reestructuración de la Sede, del personal y sus propiedades asignadas, y debido también al cierre de los proyectos y la transferencia de activos durante el periodo para el que se debe preparar la devolución de los activos.

128. También se nos informó de que la responsabilidad de actualizar la información de los inventarios sobre la ubicación en el terreno se había transferido al Centro de Servicios Compartidos – Budapest a partir de 2010, y de que las oficinas nacionales todavía no habían finalizado los informes sobre el año civil 2009, por lo que la información sobre la existencia y la condición de los activos no se puede verificar ni conciliar con los inventarios ni con el OFA. A falta de un IAFA debidamente verificado y conciliado, una parte vital de la información relativa a la eliminación de activos por pérdida o por pase a pérdidas y ganancias, a la condición de los activos y a las adiciones de activos mediante, entre otros, la donación no se actualizará en el OFA que genera el informe que ratifica el importe indicado en la nota 31 de los estados financieros. Por consiguiente, es posible que la información sobre el importe de las propiedades no fungibles que se muestra en la nota 31 no sea correcta en términos de existencia y valoración.

129. La Organización comentó que la actualización de la información relativa a las adiciones, las eliminaciones, el pase a pérdidas y ganancias y las donaciones es un proceso continuado que se completa durante el año, e independiente de las actualizaciones derivadas de la verificación de activos de final de año. Deseamos señalar que, aunque la actualización es un proceso continuado, es necesario establecer fechas límite para que los estados financieros puedan reflejar información correcta.

130. Reconocemos que la Organización está revisando las políticas y los procedimientos de gestión de activos en el marco de las NICSP y recomendamos que la Organización garantice que las nuevas políticas referentes a la presentación del IAFA por parte de las oficinas situadas fuera de la Sede incluyan las cuestiones relativas al calendario de la presentación, la supervisión de la presentación y la verificación y conciliación inmediatas de los registros de propiedad de la Organización.

131. La Organización reconoció que sería necesario realizar cambios y mejoras de envergadura en los procesos existentes para facilitar la contabilidad de las propiedades, las plantas y el equipo y así satisfacer los requisitos de las NICSP, y que la Organización revisaría en profundidad estos procesos en el contexto de dicho proyecto.

### **Anticipos de campo: anticipos a funcionarios para el pago de impuestos**

132. Hemos analizado 56 anticipos para el pago de impuestos y hemos observado que 18 de ellos, o el 32 %, se liquidaron fuera del periodo preceptivo y que 9 de ellos, o el 16 %, aún no se habían liquidado a 30 de abril de 2010. Asimismo, los anticipos para el pago de impuestos a 48 funcionarios por valor de 0,462 millones de USD y 0,023 millones de USD correspondientes a los años fiscales 2008 y 2007 respectivamente se consideraron en mora a 31 de diciembre de 2009.

133. La Administración comentó además que, para los años fiscales anteriores a 2009 en los que los anticipos para el pago de impuestos superaron el pasivo, el funcionario podía optar por arrastrar el excedente a periodos fiscales futuros, tal y como se estipula en la legislación fiscal estadounidense. Como parte de los esfuerzos continuados de la Organización por mejorar la supervisión de los anticipos, todos los funcionarios que han recibido anticipos para el pago de impuestos estimados ahora deben saldarlos presentando su declaración de impuestos antes de que finalice el mes de septiembre del año siguiente al año fiscal al que se refiere el anticipo. De ahora en adelante, los anticipos no saldados antes de la fecha límite de septiembre se recuperarán del salario del mes siguiente. Asimismo, la Administración indicó que actualmente está trabajando en coordinación con su oficina de Washington para crear un sistema que garantice la recuperación oportuna de los anticipos en mora y un método efectivo y eficaz para la recepción de la retroalimentación.

134. Destacamos de que la opción anteriormente existente, que consistía en aplicar el excedente de los anticipos para el pago de impuestos a los años fiscales siguientes, y el hecho de que no se presentaran las declaraciones de impuestos y sus documentos complementarios dificultaban la tarea de determinar si se habían liquidado los anticipos para el pago de impuestos pendientes y de identificar los reembolsos y las recuperaciones requeridos por vencimiento del periodo prescriptivo de la liquidación.

135. Fuimos informados de las mejoras realizadas en las políticas relacionadas con la recuperación de los anticipos para el pago de impuestos. No obstante, continuamos recomendando que la Organización, a través de su oficina de enlace de Washington, requiera la presentación estricta de las declaraciones de impuestos anuales conforme al plazo establecido en la Circular Administrativa AC2010/08, de forma que los pagos anticipados se salden con rapidez y los funcionarios reembolsen inmediatamente el excedente de los anticipos.

## **Anticipos de campo: anticipos a consultores**

136. Los anticipos de campo a consultores son anticipos desembolsados por oficinas descentralizadas para gastos relacionados con actividades de proyecto para las que no existe representación local disponible que pueda realizar desembolsos. Se denominan cuentas de efectivo operacional (CEO). El objetivo de una CEO es apoyar las actividades operativas temporales en ubicaciones en las que no hay disponibles servicios bancarios, en las que no resulta factible abrir una cuenta bancaria o en las que no se pueden recibir pagos directos de una oficina de la FAO. En virtud del DGP046, estos anticipos se deben saldar mediante la presentación de informes de gastos y el importe no saldado se considera recuperable de los consultores.

137. El análisis de 55 anticipos pendientes por un total de 598 000 USD sacó a la luz diversas cuestiones. Convendría destacar que 15 (167 000 USD) de los 55 anticipos de campo anteriores llevaban más de 90 días pendientes. Además, se saldaron 16 anticipos durante el primer trimestre de 2010, lo que generó errores en el reconocimiento de los gastos por valor de 431 000 USD ese mismo año. Dado que el DGP046 requiere además que los acuerdos de las CEO no duren más de tres meses, en realidad los anticipos concedidos tres meses antes de finalizar el año deberían haberse gastado en el mismo año y registrado como gastos del bienio 2008-2009.

138. Asimismo, es necesario señalar que el DGP046 también estipula que (a) cada funcionario, consultor o Coordinador nacional de proyectos sólo puede tener una CEO pendiente simultáneamente, y que (b) las CEO no pueden superar los 10 000 USD o el equivalente en la moneda local.

139. Durante el examen observamos que, a 31 de diciembre de 2009, un total de seis consultores tenían varios anticipos pendientes, y de ellos dos tenían siete y ocho anticipos, cada uno por un total de 313 000 USD. Del mismo modo, en 16 de los 55 anticipos pendientes se superaba el límite de 10 000 USD.

140. La Administración observó que, por regla general, la Organización garantiza que los anticipos de campo se salden de forma oportuna y que la mayoría de los anticipos en mora identificados se referían a un único país. Según sus previsiones, todos los anticipos de final de año se saldarían en los periodos posteriores, y observó que el hecho de que se saldaran los anticipos durante el primer trimestre no indicaba necesariamente que se hubiera incurrido en el gasto en el final del año. Explicó también que el único país en el que se originaban la mayoría de los anticipos de campo en mora se caracterizaba por una situación con dificultades operativas especiales, entre ellas la ausencia de sistema bancario en determinadas zonas y la falta de infraestructura adecuada para transportar la documentación desde las ubicaciones remotas hasta la oficina de la FAO.

141. Basándonos en nuestra auditoría, queremos destacar que los gastos por valor de 431 000 USD eran sin duda gastos imputables al bienio, y no al año 2010.

142. Se nos informó de que la mayoría de los anticipos en mora se han pagado a consultores que operan en un país y agradecemos el esfuerzo de la Sede por colaborar con la Representación de la FAO (FAOR) y el Departamento de Cooperación Técnica para solucionar la situación.

143. Hacemos hincapié en la importancia de desarrollar un esfuerzo de seguimiento intensivo, de garantizar la liquidación oportuna de los anticipos, especialmente de los que permanezcan sin saldar una vez finalizado el periodo prescriptivo, y de limitar la concesión de CEO a las restricciones del DGP064, a fin de no sobrecargar de forma indebida a los consultores y de posibilitar la liquidación inmediata de dichos anticipos.

### **Anticipos de campo: otros (reescrituras de nómina)**

144. Hemos observado que los pagos anticipados pendientes de recuperación también incluyen 101 facturas de pagos anticipados por valor de 226 000 USD clasificadas como reescrituras de nómina. Estas facturas representaban cuentas por cobrar imputables a funcionarios debido a que su sueldo neto era negativo.

145. De acuerdo con la Administración, en febrero de 2010 y principios de marzo de 2010 se reembolsó el 45 % del balance total, es decir 102 000 USD, y se están adoptando en todo momento las medidas de seguimiento adecuadas para lograr el reembolso completo del balance.

146. Reconocemos las acciones emprendidas por la Administración destinadas a recuperar estos anticipos y recomendamos realizar esfuerzos continuados por recaudar las reescrituras de nómina restantes.

### **Ingreso diferido del Programa de Cooperación Técnica**

147. El Programa de Cooperación Técnica (PCT) es una actividad del Programa Ordinario financiada con cuotas asignadas procedentes de las cuotas de los Estado Miembros. Las consignaciones del PCT están disponibles a lo largo de dos bienios y la parte de la consignación que supera los gastos para los proyectos en el primer bienio se contabiliza como ingresos diferidos y se atrasa para su utilización completa en el bienio siguiente (Manual de referencia de contabilidad). No obstante, el artículo 4.3 del Reglamento Financiero (RF) de la FAO requiere que se cancelen las consignaciones no utilizadas al cierre del ejercicio económico inmediatamente posterior al ejercicio económico en el que se aprobaron o transfirieron los fondos, incluido el del PCT.

148. Nuestro examen de las transacciones reveló que, al finalizar el bienio 2008-2009, se absorbió la parte del presupuesto que había quedado sin utilizar, cuyo importe ascendía a 5 millones de USD, a través del proceso de reutilización, tal y como se muestra en el Informe JM 2010.1/2 de la Reunión Conjunta de los Comités del Programa y de Finanzas. Eran 11 los proyectos sujetos al proceso de reutilización que se habían aprobado inicialmente para las consignaciones de 2008-09, pero que en su lugar se imputaron a la consignación de 2006-07 de forma que los gastos atribuidos a la consignación del PCT para 2006-07 supusieran el 100 % de las consignaciones netas de 95,70 millones de USD.

149. En sus comentarios, la Organización explicó que el artículo 4.3 del RF restringe el periodo durante el cual se pueden contraer obligaciones contra la consignación del PCT a dos ejercicios económicos, o lo que es lo mismo, cuatro años civiles. Afirmó que el proceso de reutilización es totalmente coherente con el RF ya que, en los casos en los que se pueden imputar las obligaciones contra una consignación, los gastos reclasificados como parte de este ejercicio se han contraído de conformidad con los periodos estipulados en el artículo 4.3. del RF Asimismo, argumentó que el ejercicio de reutilización solamente refleja la reclasificación del periodo de consignación al que se cargaron inicialmente los gastos, respetando así plenamente las restricciones del artículo 4.3 del RF.

150. La lectura del artículo 4.3 del RF revelará rápidamente la intención de cancelar las consignaciones no utilizadas de los programas/proyectos financiados para dicho periodo de consignación. Los registros indicaron que los 11 proyectos mencionados más arriba se financiaron en el marco de las consignaciones para 2008-2009. Si bien no cabe duda de que se incurrió en las obligaciones durante este último ejercicio económico, pertenecen a proyectos que deberían financiarse con las consignaciones para 2008-2009, no con las consignaciones para 2006-2007. Se debería haber cancelado el importe de 5,013 millones de USD.

151. Recomendamos que la Organización implemente proyectos del PCT conforme al artículo 4.3 del RF vigente, especialmente en lo que respecta a la cancelación de las consignaciones no utilizadas al cierre del ejercicio económico para el que se votó la consignación,

a fin de garantizar la correcta planificación y ejecución de las actividades de proyecto en el marco de los presupuestos aprobados para ellas y de la consignación para el año/bienio.

### **Activos del plan**

152. A 31 de diciembre de 2007 la Organización cambió su política contable con respecto a las prestaciones después de la separación del servicio como parte de un esfuerzo global por acercar a la FAO a la plena adopción de las NICSP. El nivel de gastos y el pasivo se determinará mediante valoración actuarial.

153. A 31 de diciembre de 2009, los estados financieros de la Organización incluyen inversiones a largo plazo (al justo valor de mercado) por valor de 294,71 millones de USD y anticipos a planes de indemnizaciones por cese en el servicio por valor de 10,149 millones de USD. Una parte o la totalidad de estas sumas podría haberse reservado como fondos o fideicomisos independientes que beneficiaran únicamente a los participantes del plan y haberse constituido como Activos del plan en el marco de la NICSP 25.

154. En la NICSP 25 se establece que los Activos del plan están formados por (a) los activos incluidos en un fondo de prestaciones al personal a largo plazo y (b) las pólizas de seguros calificadas. Por activos incluidos en un fondo de prestaciones al personal a largo plazo se entiende aquellos activos que no son instrumentos financieros no transferibles y que:

- a) pertenecen a una entidad (un fondo) que es legalmente independiente de la entidad informante y que se ha creado únicamente para pagar o financiar las prestaciones del personal;
- b) solamente se pueden utilizar para pagar o financiar las prestaciones del personal, no están disponibles para los propios acreedores de la entidad informante (ni siquiera en caso de quiebra) y no se pueden devolver a la entidad informadora, salvo que i) los activos restantes del fondo basten para satisfacer todas las obligaciones relacionadas con las prestaciones del personal del plan o de la entidad informante; o que ii) se devuelvan los activos a la entidad informante como reembolso de las prestaciones del personal ya abonadas.

155. Aunque el deseo de la Organización de aceptar las inversiones a largo plazo y los pagos anticipados para el plan de indemnizaciones por cese en el servicio está reflejado en los informes del Comité de Finanzas, en los datos consignados en los estados financieros y en otras actas, todavía no se han iniciado medidas para convertirlos en Activos del plan dentro del marco de la NICSP 25.

156. Si los activos se hubieran constituido como Activos del plan, las disposiciones de las NICSP permitirían compensar los activos del plan con el pasivo relativo al personal, lo que reduciría el balance del pasivo del personal presentado en la página frontal de los estados financieros. Estas disposiciones también permitirían que se reconociera la rentabilidad de los Activos del plan y que se redujeran los gastos anuales representados en una rentabilidad prevista de 0,661 millones de USD, según las indicaciones del actuario de 2009. Además, la creación de un fondo o un fideicomiso independiente que contuviera los Activos del plan posibilitaría una mayor protección de dichos activos a fin de garantizar que solamente se puedan utilizar en beneficio de los empleados para satisfacer las obligaciones de la Organización relativas al personal.

157. Recomendamos que la Organización, como parte del esfuerzo por la plena adopción de la NICSP 25, considere la conveniencia de colocar las inversiones a largo plazo y los pagos anticipados reservados para el plan de indemnizaciones por cese en el servicio en un fondo fiduciario independiente, de forma que se les reconozca plenamente como Activos del plan.

158. La Organización hizo notar que revisaría la recomendación de colocar los activos reservados en un fondo fiduciario independiente dentro del marco de la aplicación de las NICSP.

#### **Adquisiciones: liquidación de daños y perjuicios por retrasos en la entrega**

159. Instamos a los responsables de presupuesto a actuar con mayor cautela en el desempeño de sus funciones. De acuerdo con la práctica existente en la Organización, los responsables de presupuesto revisan la orden de compra y las entregas pertinentes realizadas y recomiendan que se realicen los pagos. Esta posición que ocupan les permite determinar si los proveedores se atienen a las condiciones de la orden de compra, por ejemplo si cumplen las especificaciones de los bienes entregados y de los plazos de entrega.

160. Los resultados de la auditoría indicarían retrasos de entre dos y 15 semanas en las entregas de los bienes examinados. Tras analizar los pagos realizados posteriormente, no encontramos pruebas de que se impusieran liquidaciones por daños y perjuicios a los proveedores pertinentes, a pesar de que la orden de compra incluía disposiciones para la imposición de dichas penalizaciones. De esto se deduce en esencia que los responsables de presupuesto no eran capaces de supervisar las entregas, anotar los retrasos y recomendar en consecuencia la imposición de liquidaciones por daños y perjuicios antes de que se realizaran los pagos. La Administración nos informó de que en uno de los casos de retraso en la entrega que utilizó el Auditor, la Organización emprendió acciones contra el proveedor (descuento adicional) que generaron un ahorro equivalente a tres veces el importe previsto para la aplicación estándar de penalizaciones, manteniendo al mismo tiempo una relación buena con el proveedor. Asimismo, la Administración hizo notar que para algunas de las entregas en las que se registraron retrasos era necesario tener en cuenta otras cuestiones (como solicitudes adicionales por parte de la Organización) adicionadas tras emitirse la orden de compra que dificultaban la estricta fecha límite de entrega.

161. No obstante, la Administración mostró su acuerdo con nuestra recomendación de que los responsables de presupuesto controlen las entregas y recomienden la imposición de penalizaciones. Destacó, sin embargo, que en ausencia de un registro de recepción de bienes en el sistema financiero, actualmente no es posible identificar de forma sistemática las órdenes de compra con retrasos en la entrega y contabilizar dichas penalizaciones en los libros. Además, mencionó que se revisará la contabilización de penalizaciones en el marco de la implementación del proceso de recepción como parte del proyecto de las NICSP.

162. Recomendamos que los responsables de presupuesto supervisen estrictamente las entregas. Recomendamos asimismo que los responsables de presupuesto impongan penalizaciones, si las hubiere, que se deduzcan posteriormente del pago.

#### **Viajes: cancelaciones de billetes**

163. Hemos analizado las causas de diversas cancelaciones de viajes escogidas entre las autorizaciones de viaje pertinentes en el sistema de viajes ATLAS y entre las respuestas enviadas por la Dependencia de Viajes. Los motivos de las cancelaciones atribuibles al viajero, como no presentarse, viaje no planificado, compra de billete por parte del viajero y cambio de itinerario, representaban el 66 % del total; los errores de la división implicada, como reserva de un billete para un viajero sin visado, aplazamiento de misión, viaje no autorizado o viaje sin financiación local disponible, suponían el 16 %; los errores cometidos por el procesador equivalían al 7 %; y los acontecimientos imprevistos, como enfermedad y clima, el 11 %. Por tanto, se puede deducir que el 89 % de las causas estaba relacionado con fallos cometidos por el viajero o por el procesador que habrían podido evitarse y solamente el 11 % se refería a acontecimientos imprevistos.

164. Aunque las causas estuvieron relacionadas con el viajero o la división, la Organización corrió con todos los gastos, incluido el costo completo de los billetes emitidos o redirigidos. Creemos que la práctica no era conforme con el artículo 302.7.335 del Reglamento del personal,



que estipula que la responsabilidad de la Organización sobre las desviaciones respecto a los planes de viaje aprobados se limitará al tiempo de viaje y los gastos máximos en los que se habría incurrido si el viaje se hubiera realizado aplicando la ruta, el medio de transporte y la norma de alojamiento aprobados. Asimismo, la Sección 401.3.12 del Manual administrativo de la FAO requiere que los funcionarios abonen directamente a la agencia de viajes de la Organización o reembolsen a la Organización el importe del gasto que supere el valor de las responsabilidades de la Organización.

165. La Administración comentó que esta política se aplica cuando se trata de un cambio en el itinerario, el medio de transporte o la clase de viaje utilizado, y no incluye otras causas atribuibles al funcionario que realiza el viaje.

166. Creemos no obstante que las causas de la cancelación de los billetes se podían atribuir al viajero, por lo que todos los gastos, incluidos los costos de las cancelaciones de billetes, deberían cargarse al viajero. En este contexto, recomendamos que la Organización establezca una política que haga al viajero responsable del costo de los billetes, los recargos y las comisiones cuando el motivo de la cancelación se deba al propio viajero y no esté justificada. La Organización hizo notar que revisará el impacto que tendría una política de estas características en el contexto del reglamento del personal. De forma simultánea se iniciará una estrategia de comunicación para concienciar a los responsables de presupuesto y a los responsables de las aprobaciones de los gastos de cancelación sobre el costo que suponen las cancelaciones y sobre la necesidad de determinar con carácter previo la validez de estos gastos.

### **Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación**

167. El Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (SFERA) persigue mejorar la capacidad de la respuesta de la FAO a las emergencias. Sus tres componentes son: a) un fondo rotatorio para financiar las actividades de la FAO relacionadas con la evaluación de las necesidades, la elaboración de programas y el rápido establecimiento de unidades de coordinación de los servicios de emergencia; b) un componente de fondo de operaciones para anticipar recursos financieros con el fin de iniciar rápidamente actividades de proyectos antes de que se reciban las aportaciones de donantes sobre proyectos acordados, anticipos que se reintegran al Fondo apenas se reciben las donaciones; y c) un componente programático para prestar asistencia en el marco de programas de emergencia específicos de gran envergadura.

168. El Manual de referencia de contabilidad estipula que puede aplicarse financiación a) como anticipo cuando se prevé su recuperación tomándolos de las contribuciones de donantes para asignarlos directamente a las actividades/proyectos implicados (anticipos); o b) como financiación para actividades para las que no se solicitan/esperan contribuciones de donantes directas y que no se reembolsarán (aplicaciones).

169. Hemos revisado los anticipos y las aplicaciones del SFERA durante el periodo comprendido entre enero de 2008 y diciembre de 2009 y hemos observado que no existían directrices definitivas sobre a) el importe de los anticipos que podrían tomarse del SFERA para financiar inicialmente un proyecto o un compromiso específico; y b) el plazo en el cual se devolverán los anticipos al fondo.

170. Observamos que los importes de los anticipos oscilaban entre 100 000 USD y 3,5 millones de USD por proyecto. En un proyecto, el anticipo de 3,5 millones de USD realizado en febrero de 2009 representó el 77 % del presupuesto aprobado original de 4,5 millones de USD, pese a haberse aprobado una financiación de 4,5 millones de USD un mes antes en la Oficina del Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas para el Sudán. En otro proyecto, un anticipo de 100 000 USD constituyó el 88 % del presupuesto aprobado inicial de 112 714 USD.

171. La Organización destacó que la proporción que supone en el presupuesto de un proyecto un anticipo tiene una importancia limitada y atribuyó más importancia al contrato legalmente vinculante con el donante para el pago de la totalidad del presupuesto.

172. Nuestro análisis mostró también que el reembolso de los anticipos se realizó durante los seis a 14 meses posteriores a la fecha de concesión, y que el total de los anticipos de 2008, que ascendió a 6,77 millones de USD y que continuó pendiente durante más de los tres meses promedio, había provocado el descenso del saldo de fondos entre 2008 y 2007, desde 13,89 millones de USD a 21,35 millones de USD respectivamente.

173. La Organización nos informó de que el promedio de tiempo pendiente de todos los anticipos es de casi tres meses. Añadió que, aunque las normas para la gobernanza del SFERA no especifican un tiempo máximo para la permanencia de un anticipo como pendiente, la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación realiza un seguimiento mensual periódico de los importes pendientes.

174. Aunque tomamos nota de la justificación de la Administración, aún pensamos que el establecimiento de unas directrices sobre el importe de financiación de anticipo permitido y el periodo específico para la recuperación del anticipo contribuirá a la estabilidad y a la asignación racional y sistemática de los fondos del SFERA a proyectos que requieren ejecución inmediata.

175. En esta línea, recomendamos que la Organización se esfuerce por elaborar directrices para el SFERA que especifiquen un límite máximo para el importe de los anticipos que se concederán a un proyecto específico y el periodo definitivo durante el que se recuperará el anticipo.

### **PARTE III**

#### **AUDITORÍA DE LAS OFICINAS DESCENTRALIZADAS**

##### **Controles presupuestarios: Programa Ordinario**

###### **(Oficina Regional para África)**

176. Hemos evaluado los controles presupuestarios existentes en las oficinas descentralizadas y hemos observado una necesidad apremiante de mantener controles adecuados sobre las asignaciones y los gastos. La existencia de gastos superiores a los previstos en algunos programas reflejaba la necesidad de que algunos responsables de presupuesto se esforzaran más por limitar sus gastos conforme al presupuesto. En 2009, la Oficina Regional para África incurrió en gastos que excedieron la asignación establecida por valor de 170 000 USD. De igual forma, incurrió en gastos superiores a los previstos por más de 20 000 USD en cada uno de los dos capítulos (el importe total fue de 1,3 millones de USD) y por más de 100 000 en cada uno de los cuatro programas. No se solicitó la aprobación del Director de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos para estos gastos excesivos. En algunos casos, el exceso del gasto sobre las asignaciones (para programas) osciló entre el 34 % y el 632 %. El exceso del gasto se vio exacerbado por el hecho de que no podrían realizarse más transferencias entre programas, aunque estuvieran permitidas en determinadas circunstancias, ya que los saldos de créditos de otros programas eran insuficientes para absorber los excesos. Merece la pena mencionar que no había pruebas de que se hubiera obtenido una aprobación previa para estos gastos superiores a los previstos.

177. Observamos que se enviaban periódicamente a la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos informes periódicos de ejecución del presupuesto de la Oficina Regional para África con explicaciones sobre las actividades planificadas, explicaciones sobre los déficits y recursos generados con motivo de los puestos vacantes y las previsiones de gastos introducidas en el módulo de mantenimiento del presupuesto (e-BMM). Sin embargo, no se encontraron peticiones específicas que mostraran los importes cuya transferencia entre programas de un capítulo o entre capítulos se había propuesto. Aunque reconocemos el deseo y el esfuerzo de la Oficina Regional por utilizar en su totalidad los recursos disponibles para otros programas con necesidad de recursos adicionales, es necesario cumplir el requisito de las normas sobre la fungibilidad que estipula que se debe disponer de una aprobación previa para transferir asignaciones por encima de un importe específico.

178. Al verificar el nodo de informes periódicos de ejecución del presupuesto del Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa (PIRES), donde se pueden consultar las revisiones y autorizaciones de transferencias de recursos realizadas por la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos, se observó no obstante que el nodo no reflejaba ningún comentario sobre los informes periódicos de ejecución del presupuesto presentados por la Oficina Regional para África para el bienio 2008-2009.

179. Las investigaciones realizadas por la Unidad de Programas, Planificación y Presupuesto de la Oficina Regional para África mostraron que los recursos adicionales generados en cinco programas debido a la existencia de cinco puestos vacantes se utilizaron en programas con déficit de asignaciones, y la Unidad explicó que no existían disposiciones explícitas en contra de esta transferencia de recursos concreta. También se mencionó que el sistema Oracle Financials no impidió que incurrieran en compromisos y gastos que superaban la flexibilidad presupuestaria permitida. Asimismo, la Administración señaló que había empezado a ocuparse de la cuestión de los puestos vacantes y que había creado un grupo de trabajo dedicado a supervisar periódicamente el estado de estas vacantes de la Oficina Regional para África.

180. Aunque tomamos nota de las explicaciones, continuamos afirmando que la Oficina Regional para África debería obtener la aprobación previa de las transferencias de recursos, de acuerdo con las normas sobre la fungibilidad de los presupuestos, para los gastos previstos. En este contexto, conviene destacar que el Director General está autorizado, en virtud del Artículo 4.5 b) del Reglamento financiero, a efectuar transferencias de un capítulo presupuestario a otro, previa aprobación del Comité de Finanzas, del Consejo o de ambos.

181. Recomendamos que la Oficina Regional para África aplique con mayor rigurosidad el requisito de garantizar la aprobación previa por parte de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos antes de incurrir en compromisos y gastos que requieran transferencias de asignaciones por más de 100 000 USD en el nivel del programa y por más de 20 000 USD en los niveles de capítulo y destinatario. La petición de transferencia de la Oficina Regional para África, que puede incluirse en el informe periódico de ejecución del presupuesto, tiene que especificar los importes asignados que se transferirán, el origen de la asignación de la transferencia entre programas o capítulos y los motivos o las justificaciones de la transferencia. También alentamos a la Oficina Regional para África a trabajar de forma coherente dentro de los límites de la asignación institucional proporcionada con arreglo al PTP.

### **Controles presupuestarios: proyectos**

#### **(Oficina Regional para África)**

182. Basándonos en nuestra auditoría, creemos que se podrían reforzar los controles presupuestarios de la Oficina Regional para África sobre los programas extrapresupuestarios. Los responsables de presupuesto tienen el control operacional de los proyectos, incluido el presupuesto. Así, el responsable de presupuesto se guía por los presupuestos de los proyectos, que definen los insumos y los componentes de los proyectos, el Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS) y el almacén de datos de Oracle (ODW).

183. El FPMIS, que está disponible en las oficinas de la FAO y que ofrece información institucional sobre el Programa de campo de la Organización, genera mensajes automáticos que avisan a los responsables de presupuesto de que los compromisos y los gastos no pueden superar el presupuesto aprobado o el efectivo disponible (neto de intereses) para el proyecto. El FPMIS incluye también prestaciones para el envío de correos electrónicos al responsable de presupuesto o los representantes de la FAO implicados, recordándoles algunas de las acciones de administración rutinaria pertinentes para cuestiones relativas a la gestión financiera y operacional de los proyectos.

184. En lo que respecta a los proyectos de fondo fiduciario, el responsable de presupuesto tendrá que controlar el saldo en efectivo en ODW de la mejor forma posible, a fin de evitar que se produzcan gastos o compromisos superiores a los previstos y de alertar a la División de Finanzas de la necesidad de obtener contribuciones adicionales de los donantes, conforme al programa de solicitud de fondos aprobado. También hay disponible una herramienta en la sección de FAQ del FPMIS.

185. Todos los responsables de presupuesto en general pueden acceder a estas herramientas, aunque se hizo notar que, en el caso de la Oficina Regional para África, sería necesario reforzar las condiciones para optimizar el uso de estos recursos. Se observó que la Oficina había incurrido en saldos en efectivo negativos por valor de 641 189 USD en cuatro proyectos, ya que los gastos habían superado el efectivo recibido. El efectivo se había superado en 2,9 %-122,6 %, y 600 432 USD (94 %) de los importes negativos se atribuían a un proyecto en el que se había demorado la solicitud de fondos a los donantes.

186. Apreciamos el compromiso de la Administración por mejorar los controles necesarios para que los responsables de presupuesto trabajen dentro de los límites de los presupuestos aprobados y del efectivo recibido de los donantes. También se reforzaría la coordinación con la Sede para facilitar la realización de las solicitudes de fondos y la presentación de las revisiones presupuestarias que requieren el consentimiento y la aprobación del donante, a fin de evitar que se produzcan balances negativos en los proyectos de fondo fiduciario

187. Recomendamos, y la Oficina Regional para África estuvo de acuerdo, que los responsables de presupuesto deben esforzarse por trabajar dentro de los límites del presupuesto de proyecto aprobado en el caso del PCT, y dentro de los límites del efectivo recibido del donante en el caso de proyectos de fondo fiduciario. A fin de garantizar que haya financiación disponible para el proyecto antes de incurrir en compromisos y gastos, el responsable de presupuesto deberá estudiar la conveniencia de utilizar una hoja de trabajo de compromisos y gastos reales ajena a los sistemas existentes, para así poder realizar el seguimiento del saldo de efectivo o fondos del proyecto hasta que se incorporen en el sistema controles que impidan que se incurra en gastos superiores a los previstos. En el caso de que el saldo en efectivo sea bajo y sea necesario obtener efectivo adicional del donante, y de conformidad con el acuerdo del proyecto, el responsable de presupuesto tendrá que requerir rápidamente a la División de Finanzas, Subdivisión de Contabilidad de los Proyectos, que se emita una solicitud de fondos y enviar la revisión presupuestaria que requiere el consentimiento/la aprobación del donante, para así impedir que se incurra en saldos en efectivo negativos en los proyectos de fondo fiduciario.

### **Propiedades no fungibles**

188. Creemos necesario mejorar las prácticas relativas a las propiedades no fungibles en las oficinas exteriores para mejorar la presentación de informes y la rendición de cuentas.

189. En tres oficinas regionales y en dos representaciones de la FAO, se detectaron varias adquisiciones de artículos fungibles como adquisiciones no fungibles y adquisiciones de propiedades no fungibles como artículos fungibles, lo que indica deficiencias en la revisión de las operaciones contables. Además, observamos algunas discrepancias entre el IAFA preparado por la Sede y los registros mantenidos por las oficinas exteriores, como el ADM 41 (informe de equipo adquirido localmente a través de la cuenta de anticipos) y el ADM 83 (informe de pérdida, daño o inutilización de bienes). Se hizo imprescindible reconciliar estos registros e informes ya que se constató que algunas instancias de propiedades no fungibles presentes en el ADM 41 no estaban incluidas en el IAFA. De forma inversa, algunos artículos incluidos en el IAFA no estaban en el ADM 41. Asimismo, en las oficinas exteriores ya se habían desechado algunos artículos que continuaban existiendo en los registros del IAFA.

190. Adicionalmente, en algunos casos las oficinas exteriores no preparaban ni enviaban el ADM 41 y el ADM 83, lo que dificultaba la actualización de los inventarios centralizados y la conciliación de los registros de propiedades no fungibles entre la Sede y las oficinas exteriores.

Esta situación repercutiría negativamente en la corrección y la exhaustividad de los datos consignados en las notas de los estados financieros.

191. Es importante ocuparse también del tema de la rendición de cuentas, tras observarse que algunos funcionarios que estaban haciendo uso de propiedades diversas, como ordenadores portátiles, cámaras y otros atractivos artículos portátiles, no las habían hecho constar ni habían confirmado su recepción a través de un formulario de custodia de bienes, como se requiere en la Sección 503.2.12 del Manual administrativo de la FAO. Al carecerse de dicho recibo no se podía establecer adecuadamente la responsabilidad de dicho equipo cuando fuera necesario hacerlo de forma inmediata debido a su pérdida por negligencia.

192. Recomendamos que i) se intensifiquen los exámenes de las operaciones contables; ii) se realicen conciliaciones periódicas y actualizadas de los inventarios entre las oficinas descentralizadas y la Sede; y iii) se preparen y presenten cuando sea oportuno los formularios ADM 41 y ADM 83.

### **Mandato del contrato de consultoría**

#### **(Oficina Regional para África/Oficina Regional para América Latina y el Caribe)**

193. La FAO cuenta con diversas directrices que rigen los contratos de consultoría. Por una parte, las Secciones 319.1.3 y 319.8.11 del Manual administrativo de la FAO establecen que la tarea o los servicios que ejecutará o prestará el suscriptor se definen en el Acuerdo, incluidos los plazos para la entrega de productos específicos (por ejemplo, generación de un informe técnico, una traducción, gráficos, materiales de medios de comunicación, presentación en una conferencia, etc.). El pago se realiza una vez completado el trabajo y recibida la conformidad del oficial designado de la FAO, normalmente en forma de suma global que incluye todos los conceptos, aunque el oficial responsable podría autorizar pagos parciales para gastos necesarios (por ejemplo, gastos de viaje y de dietas) o trabajo en curso.

194. En nuestro examen del Acuerdo de servicios personales (ASP) de la Oficina Regional para África, observamos que en algunos casos no existían mandatos específicos, que debieran detallar los resultados esperados de un suscriptor y le obligaran a cumplir sus obligaciones contractuales. También observamos que todos los formularios de solicitud de pagos se apoyaban en un memorando en el que se incluía la versión en inglés de la declaración modelo y común siguiente: **“Por la presente se confirma que el antedicho ha completado debidamente la función durante el periodo siguiente”** (se indicaba la fecha del periodo cubierto). Los documentos referidos no especificaban los resultados ni los logros que se debían prestar como base para la recomendación del pago.

195. La ausencia de una definición clara sobre cuáles son los resultados que debe ofrecer el consultor podría perjudicar a la oficina, ya que podría no resultar factible realizar una evaluación del rendimiento, como se estipula en la Sección 319.14.4 de dicho manual administrativo. También nos preocupa que, al no existir un mandato, la entrega del producto pudiera verse perjudicada.

196. Además, el examen de los contratos de los consultores y los informes de consultoría nos reveló que, en algunos casos, el pago de los honorarios se ejecutaba aunque faltara el formulario de evaluación de calidad. También observamos que los contratos se prolongaban sin realizar una evaluación formal del trabajo realizado. Se nos informó de que, como consecuencia de nuestra auditoría de la Oficina Regional para África, se ha incluido en el proceso de contratación de toda la Organización el uso de formularios de evaluación de calidad.

197. Es importante evaluar y controlar el trabajo y los resultados de los consultores cada vez que completan sus misiones y cada vez que se renueva su contrato. De esta forma se podrá determinar si la misión se había completado correctamente y si se habían alcanzado los resultados establecidos en su mandato.

198. De igual forma, nunca está de más recordar la importancia de las evaluaciones del rendimiento, necesarias para proporcionar información sobre la actuación de los consultores/suscriptores que sirva de base para otras contrataciones posteriores de sus servicios, y también para conceder legitimidad a los pagos realizados a los consultores.

199. En vista de que el contrato de consultoría/ASC establece específicamente como requisito para el pago que se certifique la conclusión satisfactoria de los servicios, como se estipula también en el Manual administrativo, consideramos que dicho documento es una herramienta recomendable para el procesamiento de los pagos y/o la probable contratación posterior de los servicios de un consultor concreto.

200. Nos preocupa que, al no existir una evaluación del rendimiento, no se haya considerado de manera adecuada la calidad del trabajo realizado en el momento de prolongar los servicios de los consultores.

201. Aunque la Administración subrayó que el informe del consultor recibía la aprobación de la Sede/el FAOR antes de realizarse el pago, no se encontró ningún documento que atestiguara su revisión y aprobación.

202. Recomendamos y la Administración publicó unas directrices y una plantilla unificada que incluía el mandato de cada contrato en el que se definen: i) los resultados tangibles y mensurables de la misión; ii) plazos para la entrega de los resultados y detalles sobre la forma de entrega; y iii) indicadores de rendimiento, entre otros. Recomendamos también que se vincule el mandato mediante referencias claras (esto es, un Anexo) como parte integral del acuerdo, y apreciamos el plan de la Administración de integrar dicho documento como parte del ASP.

## **Pagos anticipados**

### **(Oficina Regional para África)**

203. Tras analizar las prácticas existentes relativas a la concesión y liquidación de los anticipos de viajes a los consultores en la Oficina Regional para África, creemos necesario que el responsable de presupuesto preste más atención a la hora de revisar los pagos finales de los honorarios. Según ha revelado nuestra auditoría en la Oficina Regional, el 95 % del total de los anticipos pendientes de recuperación (tanto a funcionarios como a consultores), o lo que es lo mismo 274 764,87 USD, se refería a los de los consultores. El 75 % de este total, esto es 205 943,15 USD, representaba anticipos cuya recuperación ya resultaba dudosa, ya que los consultores ya habían completado sus contratos y ya se les habían abonado sus honorarios completos. Puede dudarse también que se recupere el 85 %, o 233 329,67 USD, que llevaba dos años o más sin ser liquidado.

204. Hasta abril de 2010, las recuperaciones en la Oficina Regional para África ascendieron a 62 728,07 USD (23 %), pero el grueso de los anticipos pendientes representaba el 91 % e incluía los concedidos al menos dos años antes.

205. La Sección 450.5.21, Capítulo IV del Manual administrativo de la FAO estipula que las solicitudes de reembolso de gastos de viaje se deben enviar al Grupo de Viajes durante el mes posterior a la finalización de un viaje, y que se pueden enviar solicitudes provisionales para los viajes que superan un mes. De igual forma, la Sección 450.5.32 de dicho manual establece que, cuando no se presenten las solicitudes durante los 90 días posteriores a la finalización del viaje, las recuperaciones se deducirán del salario del funcionario o de los honorarios finales de los consultores.

206. Los argumentos anteriores permiten suponer que se requería un cumplimiento más estricto de dichas disposiciones del Manual administrativo en la Oficina Regional para África. Además, se observaron indicios de que en ocasiones, y considerando que eran ellos los encargados de revisar y aprobar el pago final de los honorarios, los responsables de presupuesto

no controlaban correctamente los pagos anticipados. La existencia de anticipos pendientes entre dos y ocho años apoya esta conclusión. Como se ha mencionado anteriormente, teniendo en cuenta que los consultores ya han recibido sus honorarios completos, de los que se deberían haber deducido sus anticipos, la probabilidad de que la Oficina finalmente perciba esos anticipos es remota. Resultaría muy complicado localizar a los consultores que deben esas cantidades a la Oficina, especialmente cuando los anticipos se concedieron hace seis a ocho años.

207. La Organización ha comentado que ya se han iniciado procedimientos para retener los honorarios finales de los consultores hasta que se hayan liquidado todos los anticipos. La Unidad de Facturación - Cuentas por pagar no hará efectivo el pago hasta que se reciba la aprobación del Grupo de Viajes en el Centro de Servicios Compartidos. Del seguimiento de los anticipos pendientes se ocupan conjuntamente el responsable de presupuesto y la Unidad de Cuentas por Cobrar (AFFR-Pagos anticipados).

208. Aunque apreciamos el esfuerzo de la Organización por impedir que se acumulen y por reducir la cantidad de anticipos de viaje pendientes, las oficinas pertinentes deberían coordinarse con los servicios de Budapest que se ocupan de recursos humanos y de las solicitudes en entrada de reembolso de gastos de viaje los para realizar el seguimiento y la recaudación de los anticipos a antiguos consultores a los que ya se les han abonado sus honorarios finales. También recomendamos que la Organización incluya en el mandato del consultor el requisito de presentar la solicitud de reembolso de gastos de viaje y la recuperación de los anticipos de viaje pendientes contra el pago de los honorarios finales.

### **Gestión de proyectos: retrasos en la presentación de informes finales y cierres**

209. Se observaron frecuentes retrasos en la presentación de informes y en los cierres operativos y financieros de los proyectos en tres representaciones regionales y en dos representaciones de países. En una Oficina Regional, los informes finales de dos proyectos se presentaron entre 18 y 24 meses después de la fecha límite. En otra Oficina Regional, cuatro de los 10 proyectos analizados sufrieron retrasos importantes en lo que a presentación de informes se refiere.

210. En una Oficina Regional en concreto, aún no se había declarado el cierre operativo de ocho proyectos aunque ya habían transcurrido entre un mes y cinco años desde que se declararon finalizadas las actividades de campo. Algunos de los factores que contribuyeron a esta situación fueron el retraso en la presentación de las revisiones presupuestarias, en los informes y en la retirada de las propiedades.

211. Asimismo, también tomamos nota de los retrasos en los cierres financieros de los proyectos. A diciembre de 2009, el requisito estándar que estipula que los cierres financieros deben ejecutarse durante los 12 meses posteriores al cierre operativo no se había cumplido para diversos proyectos: uno que se había cerrado operativamente en febrero de 2006, tres cuyo cierre operativo se remontaba a diciembre de 2007 y un proyecto cerrado operativamente desde agosto de 2008.

212. En otra Oficina Regional, a 31 de diciembre de 2009 observamos retrasos considerables de entre dos y 63 meses en el cierre de varios proyectos.

213. La demora en la presentación de informes también reduce su valor como herramienta de asesoramiento. El objetivo principal del informe final de un proyecto es ofrecer indicaciones a los ministros o altos funcionarios gubernamentales sobre las decisiones políticas necesarias para realizar el seguimiento del proyecto, u ofrecer a los donantes información sobre el uso de los fondos.

214. Aunque reconocemos las dificultades a las que se enfrenta la Administración, como se reflejan en sus comentarios a nuestras observaciones, reiteramos que debe realizarse todo el esfuerzo posible por cumplir los plazos en la ejecución y conclusión de los proyectos.

## **Registro de gastos**

### **(Representación de la FAO, República Democrática Popular Lao)**

215. Durante la auditoría de la oficina nacional de la FAO en la República Democrática Popular Lao (FAOR Laos), detectamos varios casos en los que los gastos se habían imputado a cuentas incorrectas. Basándonos en los listados de transacciones de 2008 y 2009 realizadas en cuentas en la moneda local, la Representación abonó gastos por horas extraordinarias por un total de 70 703,95 USD, aunque no había asignado presupuesto específicamente para este fin. Del importe total mencionado, 37 734,65 USD se cargaron a las cuentas 5651 – Horas extraordinarias y 5652 – Mano de obra ocasional – Asistencia temporal, que se sitúan bajo la cuenta matriz 5020 – Mano de obra contratada localmente, mientras que 32 969,30 USD se cargaron a distintas cuentas como Consultores, Viajes, Capacitación, Material fungible y Gastos generales de operación.

216. El FAOR nos informó de que no se habían previsto consignaciones para estos gastos en la autorización de presupuesto de campo de algunos proyectos, por lo que los gastos por horas extraordinarias se imputaban a fondos de otros proyectos o a otras cuentas del mismo proyecto que tenían presupuesto disponible. Esto provocó una disminución presupuestaria en las cuentas o los fondos de proyecto a los que se cargaron los gastos por horas extraordinarias. Además, cuando no existía presupuesto, no se preparaban ya revisiones presupuestarias ya que, de media, los cambios tardarían tres meses en ser aprobados. Como resultado, los responsables de presupuesto/oficiales a cargo de los proyectos simplemente imputaban los gastos por horas extraordinarias a otros códigos de cuenta.

217. Dado que los gastos por servicios de horas extraordinarias se habían contabilizado de forma inadecuada en otras cuentas de gastos, nos preocupa que los estados financieros no reflejaran correctamente dichos gastos.

218. Recomendamos que el FAOR Lao i) asigne el presupuesto necesario para los servicios de horas extraordinarias en el momento de preparar las estimaciones presupuestarias; ii) garantice la disponibilidad de fondos antes de ejecutar pagos de dichos fondos; y iii) utilice las cuentas correctas para registrar dichos pagos.

### **Adquisiciones: ausencia de fechas de entrega de las órdenes de compra**

#### **(Representación de la FAO, Nigeria)**

219. Es necesario mejorar el mecanismo que permite garantizar que la entrega de los bienes y servicios se realice según los plazos acordados, a fin de fomentar su adquisición oportuna y así garantizar el uso efectivo y eficaz de los recursos. Este mecanismo, que permite establecer responsabilidades sobre la puntualidad de la adquisición de bienes y servicios, está integrado en la orden de compra de la FAO, en la que se debe especificar la información sobre las fechas en las que deberían entregarse los resultados.

220. La puntualidad en la entrega forma parte de las obligaciones y el desempeño del proveedor y valida la solidez del método utilizado para asignarle el contrato. Por otra parte, el hecho de que no se haya determinado una fecha de entrega ofrece una excusa al proveedor que no cumple sus obligaciones y dificulta enormemente a la FAO la reclamación de daños y perjuicios.

221. Los resultados de nuestras auditorías mostraron que las órdenes de compra no incluyen fechas de entrega que marquen el plazo en el que los proveedores deben cumplir sus obligaciones. En el caso de la Representación de la FAO en Nigeria, donde las entregas se completaban en un plazo de entre 9 y 82 días después de la fecha de emisión de las órdenes de compra, no se pudo determinar si la puntualidad en la entrega simplemente se debía a que no existían fechas de entrega concretas a las que referirse.



222. Además, conviene mencionar que no resulta sencillo imponer liquidaciones por daños y perjuicios si no se ha especificado la fecha de entrega en la orden de compra. Si el contratista no entrega la totalidad o una parte de los bienes o servicios dentro del plazo especificado o de acuerdo con la cantidad o calidad especificada en el contrato por motivos que no sean de fuerza mayor, la FAO podrá rechazar la totalidad o una parte de los bienes y deducir la liquidación por daños y perjuicios del precio total de los bienes, en una suma equivalente al 2,5 % del precio contractual por cada semana de retraso hasta la entrega real, con un máximo del 10 % del precio total (Artículos 19 y 20 de las Condiciones generales aplicables a los contratos de compra de la FAO).

223. Resulta especialmente preocupante la posibilidad de que la falta de fechas de entrega impida que el programa o los proyectos progresen de la forma prevista porque los insumos necesarios no se puedan entregar a tiempo.

224. Recomendamos que las oficinas descentralizadas estudien la conveniencia de introducir un requisito que estipule que las fechas de entrega deban mostrarse en las órdenes de compra que se entreguen a los proveedores y que los proveedores den su conformidad a las mismas.

225. Apreciamos que la Administración reconozca la importancia de la necesidad de incluir las fechas definitivas de las entregas de los bienes solicitados, y que dichas fechas se coordinen con la Sede y se incluyan como parte integral de la documentación de compras.

## **PARTE IV**

### **OTROS ASUNTOS**

#### **Pases a pérdidas y ganancias**

226. En virtud del Artículo 10.4 del Reglamento Financiero, el Director General podrá, previa investigación completa, autorizar que se pasen a pérdidas y ganancias las pérdidas de numerario, suministros, equipo y otros activos 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 económico. Para el bienio, se registraron cinco casos de pases a pérdidas y ganancias por un valor de 4 673 millones de USD.

227. De acuerdo con nuestra auditoría, los pases a pérdidas y ganancias se ejecutaron de conformidad con los procedimientos prescritos.

228. La Organización informó de que no se habían efectuado pagos graciabiles durante el bienio.

#### **Casos de fraude o presunto fraude**

229. En 2008 la Organización intervino en dos casos de presentación de solicitudes fraudulentas para el reembolso de gastos médicos, para los que se impusieron medidas disciplinarias a un funcionario. El demandado de la otra solicitud cuestionable, la viuda de un funcionario, falleció en 2009. Ambos casos se cerraron.

230. También en 2008, la Organización se ocupó y resolvió dos casos relacionados con robo y tentativa de robo. Se destituyó del servicio a dos funcionarios implicados en los casos de robo y no se renovó el nombramiento temporal del funcionario implicado en la tentativa de robo. De igual forma, se registraron dos casos de funcionarios que suministraron y transmitieron información falsa para recibir derechos de viaje y para obtener beneficio personal. Se destituyó al funcionario imputado en el primer caso y se cesó en el servicio al funcionario del segundo caso, en cuyo expediente personal se incluyó una nota para referencia futura. Todos estos casos se habían cerrado.

231. En 2009, 15 funcionarios y cuatro ex funcionarios participaron en la presentación de solicitudes de reembolso médico fraudulentas. Ya se había destituido a cuatro de los funcionarios en activo, y todavía se están examinando los casos de los 11 restantes. En lo que respecta a los ex funcionarios, se retiró del plan ASMC a uno de ellos y a su familia, y se iniciaron medidas administrativas contra el otro, de cuya liquidación final se pudo recuperar una parte del importe. En cuanto a la ex funcionaria con la que ya no se podría contactar, se incluyó una nota sobre su conducta en su expediente personal para referencia futura. Continuaba pendiente el caso del ex funcionario restante.

232. Además, se detectó que tres consultores habían cometido diversos delitos, como fraude a la Organización suministrando información errónea e impago a los proveedores, presentación de certificado médico falsificado antes de una segunda misión y abuso de su posición oficial y comportamiento deshonesto para influir en el proceso de compra. En el primer caso, la Oficina Jurídica está evaluando la recuperación del importe defraudado. Se han incluido notas en los expedientes personales de los otros dos consultores.

233. En lo que respecta a los casos mencionados anteriormente, se han recuperado 25 664,11 USD y se están recuperando todavía 43 060,30 USD. El importe total por recuperar ascendía a 90 199,41 USD (neto del importe de 4 110,31 USD que ya no podría recuperarse debido a que la persona implicada no era un funcionario y ya había fallecido en 2009).

234. Los casos anteriores fueron el resultado de la investigación realizada por la Oficina del Inspector General, el Servicio de Seguridad y la compañía del seguro médico.

235. Hemos observado que se iniciaron medidas adecuadas para resolver los casos, recuperar el dinero siempre que fuera posible e imponer las sanciones adecuadas.

#### **Agradecimientos**

236. Deseamos hacer constar nuestro agradecimiento por la cooperación y la asistencia que nos han facilitado el Director General y su personal.