

Agosto de 2008



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

36.º período de sesiones

Roma, 14 – 21 de noviembre de 2009

**Cuentas comprobadas – FAO 2006-2007
Parte B – Informe del Auditor Externo**

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

**INFORME DEL AUDITOR EXTERNO
SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS
DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN CORRESPONDIENTES
AL EJERCICIO ECONÓMICO COMPRENDIDO
ENTRE EL 1º DE ENERO DE 2006 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2007**

ÍNDICE

	Párrafos
PARTE I	
CONSIDERACIONES GENERALES	
Introducción	1 – 6
Resumen de las recomendaciones	
Comprobación de los estados financieros	7 – 10
Recomendaciones anteriores	11
ASUNTOS FINANCIEROS	
Situación financiera de la Organización	12 – 33
Cuestiones derivadas de la comprobación de los estados financieros	34 – 63
PARTE II	
AUDITORÍA DE LAS OFICINAS EXTERIORES	64 – 113
PARTE III	
ASUNTOS DE GESTIÓN	
Proyecto relativo al Sistema de gestión de los recursos humanos	114 – 169
Planificación institucional de los recursos en el módulo financiero de Oracle (Oracle ERP Financials)	170 – 219
Funcionamiento del mecanismo de supervisión en los servicios internos de auditoría y el Programa de auditorías locales	220 – 271
Contratación de servicios de consultores y de suscriptores de acuerdos de servicios personales (ASP) por la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE)	272 – 326
PARTE IV	
OTROS ASUNTOS	
Pases a pérdidas y ganancias	327 – 329
Casos de fraude o presunto fraude	330 – 338
Agradecimientos	339

PARTE I

CONSIDERACIONES GENERALES

Introducción

1. En este informe se presentan los resultados de la comprobación de las cuentas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) correspondientes al bienio 2006-2007. El alcance de la comprobación de las cuentas se determinó de conformidad con los artículos 12.1 a 12.10 del Reglamento Financiero de la FAO y las atribuciones adicionales de los auditores externos anexas al mismo.

2. El presente informe, que se ha redactado en inglés, contiene mis observaciones sobre los estados financieros de la Organización correspondientes al período 2006-2007, que se presentan en la Parte I de este informe.

3. Los auditores visitaron dos Oficinas Regionales¹ y 18 representaciones de la FAO² (FAOR). Las auditorías comprendieron determinadas cuestiones de gestión así como aspectos relacionados con la observancia de las disposiciones y la regularidad. Los resultados de las auditorías de las oficinas exteriores y mis observaciones al respecto figuran en la Parte II de este informe.

4. Además, durante el bienio se realizaron exámenes de la gestión sobre el funcionamiento de la Organización con respecto del mecanismo de supervisión en los servicios internos de auditoría y el Programa de auditorías locales, el proyecto relativo al Sistema de gestión de los recursos humanos, la planificación institucional (ERP) (Oracle Financials) y la contratación de servicios de consultores y de suscriptores de acuerdos de servicios personales por la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) del Departamento de Cooperación Técnica. Mis observaciones sobre los exámenes de la gestión figuran en la Parte III del presente informe.

5. Mis observaciones sobre las pérdidas pasadas a pérdidas y ganancias, los pagos graciabiles y los casos de fraude o presunto fraude durante el bienio se incluyen en la Parte IV de este informe.

6. El presente informe contiene también mis recomendaciones, derivadas de mis observaciones. De acuerdo con la práctica habitual, he clasificado estas recomendaciones como fundamentales, importantes y dignas de atención³.

Resumen de las recomendaciones

	Asuntos financieros	Prioridad	Plazo
1	a) <i>Recomiendo que se prosiga con firme empeño la cuestión de la recaudación de las cuotas asignadas pendientes de pago. Dada la sensibilidad de la liquidez de la Organización a la cuantía y el calendario de recepción de las cuotas, recomiendo que se vuelva a examinar la cuestión del aumento del capital del Fondo de Operaciones.</i>	Importante	2009

¹ La Oficina Regional para África (Accra) y la Oficina Regional para Asia y el Pacífico (Bangkok).

² Afganistán, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Egipto, Ghana, Indonesia, Jamaica, Namibia, Nepal, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Trinidad y Tabago, Uganda, Viet Nam y Zambia.

³ **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.

	<i>b) Habida cuenta del aumento de la proporción del componente de sueldos en la estructura general de costos de la Organización y la deficiencia indicada en los informes respecto de la recuperación de los gastos de apoyo, aliento a la Organización a examinar atentamente la suficiencia de los costos de apoyo recuperables para asegurar la sostenibilidad financiera de las actividades de la Organización. (Párrafo 29)</i>		
2	<i>Recomiendo que la Organización adopte una decisión acerca del plazo en el que debe quedar plenamente financiado el pasivo relativo al ASMC y adopte las medidas apropiadas al respecto. (Párrafo 33)</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>
3	<i>Recomiendo que la Organización continúe sus esfuerzos de conciliación de los saldos con el PNUD. (Párrafo 38)</i>	<i>Digna de atención</i>	<i>2008</i>
4	<i>Reconozco los progresos realizados respecto de la aplicación de las NICSP mediante la introducción de cambios importantes en las políticas contables, por lo que aliento a la Organización a seguir en este empeño. Recomiendo a la Organización que supervise de cerca el marco temporal y de costos para la adopción de las NICSP, teniendo en cuenta tanto el considerable volumen de trabajo necesario para la transición como el carácter descentralizado de las actividades de la Organización. (Párrafo 43)</i>	<i>Fundamental</i>	<i>2011</i>
5	<i>Recomiendo que la Organización proceda a efectuar los ajustes o cancelaciones necesarios, según convenga, en la cuenta de pagos anticipados y las cuentas de compensación identificadas al final del bienio 2006-2007. Aliento a la Organización a que continúe supervisando en forma permanente y liquide oportunamente las partidas pendientes de las cuentas de compensación. (Párrafo 54)</i>	<i>Digna de atención</i>	<i>2008</i>
6	<i>Observo que la situación de liquidez de la Organización ha afectado al desembolso del PCT. Por otra parte, el actual modelo financiero forzaría también excesivamente la capacidad de la Organización de administrar un volumen tan grande de recursos extrapresupuestarios y de consignaciones y desembolsos del PO/PCT simultáneamente y en el momento oportuno. Recomiendo que la Organización considere la posibilidad de someter a examen su capacidad, modelo financiero y procesos, y establezca los mecanismos y procedimientos apropiados para asegurar que no se comprometan la finalización de los proyectos del PCT y los desembolsos correspondientes. (Párrafo 63)</i>	<i>Fundamental</i>	<i>2009</i>
	Oficinas exteriores		
7	<i>Reconozco las medidas que la Organización está adoptando para mejorar la supervisión de la concesión y la recuperación de anticipos y aliento a la Organización a que continúe sus esfuerzos con carácter permanente. (Párrafo 69)</i>	<i>Digna de atención</i>	<i>2009</i>

8	<i>Reconozco las medidas adoptadas y previstas por la Organización por lo que respecta a la creación de capacidad. Observo que el proceso de descentralización podrá tener éxito sólo si se dispone de las capacidades apropiadas sobre el terreno para asumir nuevas responsabilidades y una mayor delegación de atribuciones, por lo que aliento a la Organización a hacer un balance de la situación actual y a avanzar con arreglo a un plan hacia la creación efectiva de capacidad en las oficinas exteriores. (Párrafo 77)</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>
9	<i>Recomiendo que se continúen los esfuerzos para fomentar el uso efectivo y eficiente de los sistemas e instrumentos de TI disponibles. (Párrafo 85)</i>	<i>Digna de atención</i>	<i>2008</i>
10	<i>Recomiendo que la Organización siga adoptando medidas para fortalecer el funcionamiento de las medidas de control interno en las oficinas exteriores también mediante la capacitación y la prestación de apoyo sobre el terreno al personal administrativo de campo. (Párrafo 93)</i>	<i>Fundamental</i>	<i>2009</i>
11	<i>Las adquisiciones constituyen un proceso perteneciente a la categoría de alto riesgo desde el punto de vista de la supervisión. Tomo nota de las medidas adoptadas o previstas a raíz de la auditoría de las oficinas exteriores y recomiendo una vigilancia más estrecha para asegurar la observancia. (Párrafo 103)</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>
12	<i>Tomo nota de las medidas adoptadas para mejorar los procesos de planificación, ejecución y conclusión tanto de la asistencia técnica como de los proyectos de emergencia y aliento a la Organización a avanzar hacia un proceso de planificación eficiente que tenga como objetivo la realización en un plazo determinado, el mejoramiento de la documentación y un procedimiento de cierre puntual de los proyectos. (Párrafo 113)</i>	<i>Digna de atención</i>	<i>2009</i>
	Proyecto relativo al Sistema de gestión de los recursos humanos		
13	<i>La puesta en marcha de un proyecto tan importante como el del SGRH sin haber asegurado antes una fuente de financiación oportuna debilitó el interés por el proyecto, lo cual repercutió negativamente en la formulación y ejecución eficaces del mismo. Recomiendo a la Organización que en el futuro considere todo posible compromiso de emprender un proyecto solo después de haber identificado una fuente de financiación destinada al proyecto y vinculada a toda la duración del proyecto. (Párrafo 130)</i>	<i>Fundamental</i>	<i>2008 en adelante</i>
14	<i>Un proyecto destinado a incorporar la reorganización de los procesos financieros para lograr mejor los objetivos estratégicos de la Organización a través de una mayor eficiencia, ha dado lugar sobre todo a la automatización, principalmente mediante su alineación con las funcionalidades de Oracle, dejando la incorporación de los</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>

	<i>cambios de sistemas para después del cierre del proyecto con arreglo a la modalidad de solicitudes de cambios de sistemas (SCR). Tomo nota de las medidas adoptadas para reconocer las partes del paquete de soluciones que no se ajustan bien a los objetivos financieros generales de la Organización y para señalarlas a fin de que se proceda a adaptarlas consecuentemente y, respecto de las adaptaciones que por motivos de costo o de tiempo no es posible realizar, recomiendo que se reconozcan, acepten y aprueben al nivel apropiado los riesgos que ello entraña. (Párrafo 137)</i>		
15	<p><i>Sería necesario establecer un mecanismo viable que tenga en cuenta, entre otras cosas, las funcionalidades reducidas aplicadas progresivamente, el costo de resolver los informes de problemas y las solicitudes de cambios de sistemas así como el costo que representa para las distintas divisiones el proceso conducente a las aplicaciones progresivas, pasadas y futuras, a fin de llegar a una posible estimación significativa de las economías o ahorros por eficiencia, si los hubiere. Recomiendo que:</i></p> <p><i>a) se establezca tal mecanismo;</i></p> <p><i>b) que los directamente interesados en los procesos realicen un examen de los documentos relativos al desarrollo futuro y el análisis de las deficiencias y formulen propuestas de mejora respecto de lo que se ha realizado efectivamente y lo que queda todavía por realizar;</i></p> <p><i>c) se prepare una nota de política sobre lo que puede lograrse respecto de las realizaciones pendientes, determinadas en el anterior apartado b) y se firme al nivel apropiado. (Párrafo 140)</i></p>	Importante	2009
16	<p><i>a) Recomiendo que se finalicen los acuerdos sobre los niveles de los servicios y se determinen los parámetros de referencia para los diversos indicadores básicos de rendimiento identificados y aceptados.</i></p> <p><i>b) La no utilización del depósito de datos de la Organización puede constituir un obstáculo al buen funcionamiento del Centro de Servicios Compartidos (CSC), así como del SGRH. Recomiendo por tanto que la Organización considere la posibilidad de ampliar su depósito de datos en el momento oportuno. (Párrafo 144)</i></p>	Digna de atención	2009
17	<p><i>El SGRH tiene una función vital que desempeñar en el proceso de descentralización. La conectividad y la capacidad adecuada de las oficinas exteriores entrañan una importancia fundamental para determinar su capacidad de utilización óptima, del SGRH. Recomiendo que se preste atención y se de prioridad a este aspecto de importancia decisiva, a fin de que el proyecto no acabe siendo un costoso ejercicio orientado a la TI para su uso en la Sede y el CSC. Recomiendo además que:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• se realicen análisis de los ensayos de laboratorio y ensayos in situ efectuados en las oficinas en los países, de forma que puedan reducirse al mínimo, en</i> 	Fundamental	2009

	<p><i>su caso, los problemas que puedan surgir a este respecto después de la aplicación progresiva;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>antes de proceder a la aplicación progresiva de las funcionalidades del SGRH en las oficinas que dependen de proveedores de servicios de Internet (PSI) es necesario cerciorarse de que tales proveedores dispongan de la capacidad suficiente así como de los niveles adecuados de rendimiento, a fin de garantizar el funcionamiento eficaz del SGRH en estas oficinas;</i> • <i>la Organización verifique y examine si la velocidad de conexión deseable definida es efectivamente suficiente, habida cuenta de las demás funcionalidades desplegadas o por desplegar. (Párrafo 150)</i> 		
18	<i>Recomiendo que, conforme se estipula en los documentos relativos a los requisitos y la estrategia de ensayo, todos los ensayos respecto de los restantes módulos/funcionalidades se realicen antes de su aplicación general, a fin de lograr plenamente los objetivos financieros del SGRH y reducir al mínimo los costos indirectos. Recomiendo además que los usuarios finales participen en forma más efectiva en el proyecto. (Párrafo 157)</i>	<i>Digna de atención</i>	2008
19	<i>Recomiendo la formulación inmediata y comunicación efectiva de una política oficial y general de control de los cambios respecto del SGRH de Oracle. Recomiendo además que se reconozcan y se acepten al nivel apropiado los posibles graves riesgos que entraña la carencia de una política establecida de gestión de la configuración que especifique la línea de base y el enfoque para administrar los cambios. (Párrafo 161)</i>	<i>Importante</i>	2009
	Planificación institucional de los recursos en el módulo financiero de Oracle (Oracle ERP Financials)		
20	<i>Observo que los motivos de la decisión de suspender por el momento la continuación del proyecto de sustitución del Sistema de contabilidad sobre el terreno (FAS) en espera del examen de otras actividades afines ya existían y se conocían desde mucho antes. Recomiendo que, de cara al futuro, se evalúe la necesidad de emprender un nuevo proyecto o de continuar uno ya iniciado teniendo en cuenta otras actividades e iniciativas de la Organización. (Párrafo 181)</i>	<i>Digna de atención</i>	<i>2008 en adelante</i>
21	<i>Recomiendo que la Organización aumente la capacidad de las unidades operativas para que puedan preparar las especificaciones para las solicitudes de cambios. Recomiendo además que la Organización introduzca un procedimiento para los cambios de emergencia. (Párrafo 189)</i>	<i>Fundamental</i>	2008
22	<i>Recomiendo que la Organización reconfigure los valores de los parámetros relativos a los perfiles de los usuarios con arreglo a los requisitos de seguridad del sistema, equilibrando las exigencias de seguridad con la facilidad de</i>	<i>Importante</i>	2008

	<i>uso y asegurando mejores controles de acceso. Observo que el establecimiento de límites de recursos contribuirá a asegurar que la aplicación o el usuario no acaparen intencionalmente, o involuntariamente, los recursos de la base de datos y del sistema, por lo que recomiendo que la Organización examine los medios para establecer perfiles de recursos, a fin de limitar la utilización de los recursos destinados para la base de datos. (Párrafo 195)</i>		
23	<i>Observo deficiencias en la práctica de concesión y vigilancia del acceso al sistema con respecto a los procedimientos de seguridad estipulados. Recomiendo que la Organización examine la situación relativa a los procedimientos estipulados y evalúe las prácticas y normas, o su ausencia, desde el punto de vista de la seguridad del sistema. (Párrafo 201)</i>	<i>Digna de atención</i>	<i>2008</i>
24	<i>Habida cuenta del carácter integrado del sistema de ERP, es fundamental disponer de un plan de continuidad de las actividades (PCA) así como de un plan para la recuperación en situaciones de catástrofe (PRSC) respecto de la TI. Recomiendo que la Organización vuelva a examinar la cuestión y, o bien tome medidas inmediatas para establecer un PCA y un PRSC, o bien reconozca claramente y acepte los riesgos que derivan del hecho de no disponer de un PCA y un PRSC en un entorno de ERP. (Párrafo 209)</i>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>
25	<i>Recomiendo que se desactive cualquier combinación de códigos creada que viole las normas de validación transversal y que se documente este proceso para fines de supervisión. (Párrafo 213)</i>	<i>Digna de atención</i>	<i>2008</i>
26	<i>Habida cuenta del aumento de la demanda respecto de los recursos del sistema de TI, recomiendo que en el actual proceso de examen de la gobernanza de la TI en la Organización se examine la posibilidad de establecer un mecanismo transversal de alto nivel de gobernanza de la TI que evalúe y establezca prioridades entre las demandas que compiten entre sí. (Párrafo 218)</i>	<i>Digna de atención</i>	<i>2009</i>
	Funcionamiento del mecanismo de supervisión en los servicios internos de auditoría y el Programa de auditorías locales		
27	<p><i>a) Aliento a la Organización a que analice las deficiencias respecto de la diferencia entre las necesidades operativas y los recursos actuales de la AUD.</i></p> <p><i>b) Recomiendo además que la Organización prepare y aplique con la asistencia de la AUD las disposiciones de gestión institucional de riesgos (ERM) sobre la prioridad. En espera de la preparación de las ERM, la AUD debería emprender una evaluación detallada de riesgos, identificando las unidades/procesos a nivel de entidad auditável después de haber examinado debidamente los riesgos o las preocupaciones de control indicados por la Administración. (Párrafo 240)</i></p>	<i>Fundamental</i>	<i>2009</i>

28	<i>Recomiendo que se acelere el proceso de separación funcional de responsabilidades en la Oficina del Inspector General. Recomiendo además que se formulen disposiciones contractuales específicas para los consultores que se contraten para trabajos de investigación. (Párrafo 246)</i>	Importante	2008
29	<i>Recomiendo que la AUD establezca un plazo para la presentación de los informes de auditoría y examine también la conveniencia de crear un mecanismo eficaz de supervisión para realizar un seguimiento de la recepción, publicación y los detalles de las medidas adoptadas en relación con los informes de auditoría. (Párrafo 254)</i>	Digna de atención	2009
30	<i>Recomiendo que las auditorías locales se planifiquen sobre la base de una evaluación de riesgos y que, salvo que lo exijan circunstancias excepcionales, no se realicen auditorías con frecuencia superior a una vez por año. (Párrafo 260)</i>	Importante	2008
31	<i>Observo que el establecimiento de parámetros de referencia y plazos dará lugar a la pronta presentación y examen objetivo de los informes de auditoría que permitan iniciar la aplicación de medidas correctoras en un plazo determinado, y recomiendo que se adopten medidas eficaces para que la Organización obtenga los beneficios previstos del programa. (Párrafo 268)</i>	Digna de atención	2008
32	<i>Tomo nota de las medidas que se están adoptando para reformar el Programa de auditorías locales (PAL) y la transferencia prevista de responsabilidades del PAL a la AUD en el curso de 2008-2009 así como de las medidas que se están adoptando para asegurar que se continúe aplicando el PAL en el período de transición. Observo que el Programa de auditorías locales es un eslabón fundamental en el mecanismo de garantía y comodidad respecto de la contabilidad financiera de la Organización, más aún en el contexto del proceso de reforma y de adopción de las NICSP, por lo que recomiendo que se habilite el PAL para que desempeñe esa función. (Párrafo 271)</i>	Fundamental	2008
	Contratación de servicios de consultores y de suscriptores de acuerdos de servicios personales (ASP) por la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE)		
33	<i>La responsabilidad de la creación y el mantenimiento del Registro de Candidatos incumbiría a la Organización en su conjunto y no debería constituir una responsabilidad directa y exclusiva de la TCE. No obstante, recomiendo que la TCE intensifique sus esfuerzos para elaborar de inmediato y mantener un registro general de candidatos clasificado por temas y por regiones para que el proceso de selección de consultores sea más eficiente, de base amplia, objetivo y transparente. En una fase posterior, el Registro de Candidatos de la Organización, una vez establecido, podrá utilizar e incorporar el registro general de la TCE. (Párrafo 280)</i>	Importante	2009

34	<i>Como la práctica de selección de una fuente única limitaría la competencia, afectaría a la transparencia, y reduciría al mínimo las posibilidades de lograr la utilización más eficaz posible de los recursos, recomiendo que el proceso de selección de consultores/suscriptores de ASP sea más formal, de base amplia y competitiva. (Párrafo 288)</i>	Importante	2008
35	<i>Observo que se ha reiterado la contratación de las mismas personas durante largos períodos mediante prórrogas o reempleo en diversos proyectos, por lo que recomiendo que la Organización renueve sus esfuerzos para simplificar el proceso de selección de consultores/suscriptores de ASP, identifique un mayor número de expertos a través de un proceso sistemático y amplíe su base de datos a fin de reducir la dependencia de un número limitado de expertos. (Párrafo 293)</i>	Digna de atención	2009
36	<i>Dado que en el pasado se había recurrido a los acuerdos de servicios personales para la contratación de servicios de personal de apoyo administrativo y seguían utilizándose todavía en algunas Representaciones de la FAO, recomiendo que la TCE supervise de manera efectiva y asegure que no se vuelva a contratar a dicho personal con arreglo a acuerdos de servicios personales. Recomiendo además que no se emplee a consultores contratados con arreglo a acuerdos de servicios personales, puesto que existe ya una sección específica del Manual para la contratación de servicios de consultores. (Párrafo 299)</i>	Digna de atención	2008
37	<i>Si bien el sistema de gestión de recursos administrativos de la FAO está concebido para facilitar el mantenimiento en línea del historial de las asignaciones de empleados y el registro del rendimiento anterior, de hecho no está obteniendo la finalidad prevista debido a que la información disponible en el sistema es incompleta. Por consiguiente, recomiendo que se actualice periódicamente en el sistema la información relativa a los consultores/suscriptores de ASP y se aborden los problemas relacionados con la accesibilidad, de manera que constituya un instrumento útil para los oficiales de contratación. (Párrafo 303)</i>	Digna de atención	2009
38	<i>La Organización debería intensificar sus esfuerzos para asegurar una evaluación significativa, amplia y transparente del rendimiento de los consultores y los suscriptores de ASP, con el fin de que estos informes de evaluación sean más fiables en cuanto instrumento eficaz de supervisión de la calidad del trabajo realizado. (Párrafo 310)</i>	Importante	2008
39	<i>Recomiendo que se prescriban plazos para las distintas fases de tramitación y aprobación, incluidas las dispensas, en los casos de contratación de consultores y suscriptores de ASP. (Párrafo 313)</i>	Digna de atención	2009
40	<i>Las normas y procedimientos que rigen la selección y contratación de los servicios de consultores y suscriptores de ASP no son de dominio público. Se advierte una falta de</i>	Fundamental	2008

	<p><i>documentación apropiada en el proceso de selección. Observo que, para el futuro, hay margen para mejorar la transparencia en los procedimientos y las prácticas adoptadas por la Organización, por lo que recomiendo que:</i></p> <p><i>a) se documente adecuadamente el proceso de selección de consultores para proporcionar un registro de las actividades de contratación y de cómo se han llevado a cabo éstas, y también para facilitar el examen independiente de estas actividades en una fecha posterior;</i></p> <p><i>b) para promover una mayor transparencia en su funcionamiento, la Organización considere la posibilidad de poner sus directrices y normas relativas a la identificación, selección y contratación de consultores y suscriptores de ASP en el dominio público para facilitar el acceso a todas las partes interesadas, los expertos, el personal técnico y otros;</i></p> <p><i>c) la Organización examine la posibilidad de adaptar, en el futuro, las condiciones de los acuerdos de servicios con consultores para ponerlas en consonancia con la mejor práctica respecto de la publicación de los nombres de los candidatos y otros detalles breves en su sitio web, con el fin de aumentar la transparencia en el proceso de contratación.</i></p> <p><i>(Párrafo 319)</i></p>		
41	<p><i>Habida cuenta del considerable número de dispensas que se conceden recomiendo que, de cara al futuro, la Organización considere la posibilidad de publicar tales dispensas, para empezar, en la Intranet de la Organización, en aras de una mayor transparencia.</i></p> <p><i>(Párrafo 323)</i></p>	<i>Fundamental</i>	<i>2008</i>
42	<p><i>Las operaciones de emergencia y rehabilitación y el volumen de realización de estas operaciones han aumentado enormemente. Se ha concedido un número considerable de dispensas en la contratación de consultores y suscriptores de ASP y se han publicado frecuentemente instrucciones “caso por caso”, que son por fuerza de carácter especial. Recomiendo, por tanto, que se examine la cuestión de la elaboración de un marco general de normas que rijan la selección y contratación de consultores y suscriptores de ASP para proyectos de emergencia, en cuanto distintos de los de rehabilitación u otros proyectos. (Párrafo 325)</i></p>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>
	Otros asuntos		
43	<p><i>Recomiendo que la Organización examine la posibilidad de introducir un proceso obligatorio para que los directores de servicios verifiquen si hay procedimientos disciplinarios pendientes contra un funcionario antes de aceptar la solicitud de cese en el servicio del funcionario. (Párrafo 338)</i></p>	<i>Importante</i>	<i>2009</i>

Comprobación de los estados financieros

7. La comprobación de los estados financieros se llevó a cabo de conformidad con las normas comunes de comprobación de cuentas del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica y de acuerdo 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. Es competencia del Director General preparar los estados financieros, mientras que mi cometido es emitir un dictamen sobre ellos.

8. La comprobación de las cuentas incluyó el examen, por muestreo y en la medida en que lo consideré necesario según las circunstancias, de los documentos justificativos de las cantidades y los datos consignados en los estados financieros. La auditoría incluyó también una evaluación de los principios contables utilizados y de las estimaciones significativas realizadas por el Director General, así como de la presentación general de los estados financieros.

9. Además, se me pidió que realizara 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 2007) 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 2007) 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 2007 de la FAO/Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

10. La comprobación de las cuentas me 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 2006-2007.

Recomendaciones anteriores

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

ASUNTOS FINANCIEROS

Situación financiera de la Organización

12. La situación financiera de la Organización ha registrado una mejora marginal al final del bienio 2006-2007. El déficit neto de los ingresos respecto de los gastos del Fondo General y los fondos conexos fue de 55 millones de USD, lo que representa una considerable reducción con respecto al déficit de 85 millones de USD del bienio 2004-2005 (a diferencia del bienio 2002-2003 que finalizó con un superávit de los ingresos respecto de los gastos que ascendió a 13,4 millones de USD). La mejora, en comparación con 2004-2005, se debió principalmente a la reducción de la consignación para cuotas atrasadas en la cuantía de 67,6 millones de USD y el aumento de las ganancias cambiarias por valor de 34,2 millones de USD, en parte contrarrestadas por un aumento de los ingresos diferidos por valor de 59,5 millones de USD.

13. Los factores importantes fueron el aumento de las contribuciones voluntarias en la cuantía de 18,8 millones de USD y el aumento de los gastos del Programa Ordinario en 17,3 millones de USD. Esto contrasta con el anterior bienio 2004-2005 en que se registró un aumento significativo de 72 millones de USD en concepto de consignación para cuotas atrasadas (frente a una reducción de dicha consignación por 64,6 millones de USD en 2002-2003). Los otros factores importantes fueron la amortización del pasivo relativo al seguro médico después del cese en el servicio por valor de 45,4 millones de USD y la aplicación de 42,6 millones de USD de los ingresos procedentes de inversiones a largo plazo a los planes relacionados con el personal tal como autorizó la Conferencia en sus resoluciones 10/1999 y 10/2001.

14. Como parte de los cambios en las políticas contables relativas a la consignación para las cuotas por cobrar de los Estados Miembros y los pasivos debidos a los planes de prestaciones después del cese en el servicio, la Organización reajustó en 361,5 millones de USD el déficit de los saldos de apertura del Fondo General y los fondos conexos (124,8 millones de USD antes del reajuste). Esto se debió al registro de la cuantía adicional de 397,7 millones de USD para el pasivo relativo al personal con el fin de que todo el pasivo conste en la página frontal de los estados financieros y la repetición del registro de 161 millones de USD para los atrasos en el pago de las cuotas.

15. El déficit al final del bienio en los saldos del Fondo General y los fondos conexos ha aumentado en forma constante: de 90,1 millones de USD en 2002-2003 a 361,5 millones de USD (124,8 millones de USD antes del reajuste) en 2004-2005 para finalmente situarse en 465,3 millones de USD al final del bienio 2006-2007.

16. Por lo que respecta a los fondos fiduciarios y los fondos del PNUD, la Organización registró en 2006-2007 un superávit de los ingresos respecto de los gastos en la cuantía de 36,6 millones de USD (14,3 millones de USD en 2004-2005 y 6,4 millones de USD en 2002-2003). Esta suma representa principalmente los ingresos en concepto de intereses sobre el efectivo, los depósitos a plazo fijo y las inversiones a corto plazo. La totalidad de dicha suma se ha transferido a las cuentas de los donantes, de manera que el saldo del Fondo al final del bienio no sufrió variaciones.

17. Los activos de la Organización en relación con el Fondo General y los fondos conexos a 31 de diciembre de 2007 ascendían a 488,9 millones de USD, lo que representa un aumento del 69,6 % con respecto al bienio anterior. El efectivo y los depósitos a plazo fijo aumentaron de 30,8 millones de USD a 31 de diciembre de 2005, a 36,2 millones de dólares a 31 de diciembre de 2007. Las cuotas por cobrar (una vez deducidas las consignaciones para retrasos en el pago de las cuotas) aumentaron en 107,2 millones de USD debido principalmente al cambio en las políticas contables relativas a la consignación para los retrasos en el pago de las cuotas. Las inversiones a largo plazo aumentaron considerablemente en 90,9 millones de USD, es decir, de 208,8 millones de USD en 2004-2005 a 299,7 millones de USD en 2006-2007. Las cuentas por cobrar disminuyeron ligeramente en 2,8 millones de USD.

18. El pasivo del Fondo General y los fondos conexos aumentó de 402,9 millones de USD a 31 de diciembre de 2005 a 867,9 millones de USD a 31 de diciembre de 2007, lo que representó un aumento del 115,4 %. El incremento se debió principalmente al aumento de las obligaciones contabilizadas en relación con los planes relativos al personal, que pasaron de 239,6 millones de USD a 31 de diciembre de 2005 a 719,1 millones de USD el 31 de diciembre de 2007.

19. En relación con los fondos fiduciarios y los fondos del PNUD los activos aumentaron de 462,2 millones de USD a 31 de diciembre de 2005 a 669,8 millones de USD a 31 de diciembre de 2007, lo que representó un aumento del 44,9 %. Los activos comprendían 201,6 millones de USD en efectivo y depósitos a plazo fijo y 450 millones de USD en inversiones a corto plazo. El pasivo de 646,8 millones de USD a 31 de diciembre de 2007 correspondía a 564,8 millones de USD en concepto de cuotas recibidas por adelantado y 81,9 millones de USD en concepto de obligaciones por liquidar.

20. La Organización había terminado el bienio 2004-2005 con préstamos externos por valor de 71 millones de USD después de haber utilizado plenamente el total de reservas internas de 35,5 millones de USD. Para finales de 2006-2007, gracias a que se habían recaudado suficientes cuotas de los Miembros, la Organización pudo extinguir todos los préstamos y reponer las reservas internas. No obstante, los fundamentos de la situación financiera de la Organización siguen siendo débiles y es necesario mejorarlos.

Situación de liquidez

21. La Organización tuvo que recurrir a préstamos considerables durante el bienio 2006-2007, alcanzando el nivel máximo de 104 millones de USD en noviembre de 2006, lo que determinó un aumento seis veces mayor del costo de los préstamos, que ascendió a 1,8 millones de USD. Para el final del bienio, sin embargo, se recibieron algunas de las principales cuotas de contribución, que permitieron mejorar la situación de liquidez. Al final del bienio, los saldos relativos al efectivo y los depósitos a plazo fijo respecto de la situación global del Fondo General y los fondos

extrapresupuestarios aumentaron de 110,9 millones de USD a 31 de diciembre de 2005 a 237,8 millones de USD a 31 de diciembre de 2007.

22. La relación efectiva (activo corriente respecto del pasivo corriente) de la Organización – del Fondo General y los fondos extrapresupuestarios – mejoró considerablemente de 0,88 al final de diciembre de 2005 a 1,08 al final de diciembre de 2007. Esto se puede atribuir principalmente al aumento considerable, en la cuantía de 235,2 millones de USD, de las contribuciones voluntarias. Las cuotas por cobrar habían disminuido también en 52,4 millones de USD.

23. El calendario y la cuantía de recepción de las cuotas asignadas influyen de manera directa en la situación de liquidez de la Organización. A 31 de diciembre de 2007, la cantidad por cobrar ascendía a 113,2 millones de USD correspondientes a 73 Estados Miembros. Son 15 los Estados Miembros cuyas cuotas pendientes de pago superan los 0,5 millones de USD, que en total suman 107 millones de USD.

24. La Organización recurre a préstamos internos del Fondo de Reserva, el Fondo de Operaciones (FO), y luego del Fondo Especial, la Cuenta Especial de Reserva (CER), antes de recurrir a préstamos del mercado abierto. La finalidad de la Cuenta Especial de Reserva es proteger el Programa de Trabajo de la Organización de los efectos de los gastos extraordinarios no presupuestados que derivan de las fluctuaciones monetarias desfavorables y de las tendencias inflacionarias no presupuestadas. El valor de la CER de 25,6 millones de USD al final de 2007 no está, sin embargo, totalmente respaldado por dinero en efectivo, ya que un elemento importante del efecto cambiario se debió a la revalorización en USD de las cuentas en euros por cobrar de los Estados Miembros.

25. El FO es un fondo de reserva creado específicamente para adelantar dinero reembolsable al Fondo General, con el fin de financiar gastos presupuestarios en espera de recibir las contribuciones al presupuesto, los gastos financieros de emergencia no previstos en el presupuesto corriente así como conceder préstamos para los fines que pueda autorizar el Consejo en casos concretos. La cuantía autorizada del FO establecido por la Resolución 15/91 de la Conferencia fue originalmente de 25 millones de USD y ha aumentado ligeramente desde 1992 con las cuotas asignadas de los nuevos Estados Miembros.

26. El desembolso medio mensual para los gastos de funcionamiento fue de 37 millones de USD en 2006 y 38 millones de USD en 2007, y es probable que aumente en el futuro inmediato. En consecuencia, la situación de liquidez del Programa Ordinario de la Organización es muy sensible a la cuantía y el calendario de recepción de las cuotas. El FO no podría ofrecer una red de seguridad, ya que su masa monetaria no basta para cubrir completamente ni siquiera los gastos de funcionamiento de un mes de la Organización.

27. Se ha producido un aumento en la proporción del componente de sueldos en la estructura general de costos de la Organización, lo cual constituye una parte importante de los desembolsos en efectivo. Para el bienio 2006-2007, los gastos en sueldos con cargo al Fondo General registraron un aumento global de alrededor del 73 % al 77 %, mientras que los relativos al Fondo Fiduciario se mantuvieron prácticamente constantes en torno al 36 % (19 % sueldos del personal y el 20 % de otros recursos humanos). Por otra parte, la Organización ha informado de que estaba aumentando el déficit de recuperación de los gastos de apoyo.

28. Por lo que respecta a los gastos de servicios a proyectos en relación con proyectos realizados con a cargo a fondos fiduciarios se ha fijado una tasa máxima del 13 % para asistencia técnica y apoyo directo a actividades del Programa Ordinario; del 10 % para asistencia de emergencia, y de cero a 10 % para actividades financiadas conjuntamente. La tasa puede reducirse cuando se prevé una disminución de los gastos variables de apoyo indirecto de un determinado proyecto. En promedio, los gastos de servicios a proyectos recuperados ascienden a 6,5 % del costo de los proyectos. En el bienio 2006-2007 se registró un incremento sustancial de alrededor del 36 % en los ingresos y el 34 % en los gastos de fondos fiduciarios con respecto al bienio anterior. No obstante, habiendo fijado un límite máximo del 13 % para los gastos de servicios a proyectos, es probable que el aumento del número de proyectos realizados con cargo a fondos fiduciarios determine mayores limitaciones financieras para la Organización.

29. *a) Recomiendo que se prosiga con firme empeño la cuestión de la recaudación de las cuotas asignadas pendientes de pago. Dada la sensibilidad de la liquidez de la Organización a la cuantía y el calendario de recepción de las cuotas, recomiendo que se vuelva a examinar la cuestión del aumento del capital del Fondo de Operaciones.*

b) Habida cuenta del aumento de la proporción del componente de sueldos en la estructura general de costos de la Organización y la deficiencia indicada en los informes respecto de la recuperación de los gastos de apoyo, aliento a la Organización a examinar atentamente la suficiencia de los gastos de servicios a proyectos recuperables para asegurar la sostenibilidad financiera de las actividades de la Organización.

Obligaciones relacionadas con el personal

30. La Organización debe hacer frente a cuatro tipos de obligaciones relacionadas con el personal: pagos de indemnizaciones al personal, pagos de indemnizaciones por cese en el servicio, pagos de liquidaciones por rescisión de nombramientos y el seguro médico después del cese en el servicio (ASMC). De conformidad con lo dispuesto en las resoluciones 10/1999 y 10/2001 de la Conferencia, la Organización ha destinado inversiones a largo plazo y los ingresos generados por las inversiones para atender dichas obligaciones para con el personal. Anteriormente a 2006-07, gran parte de estas obligaciones no se contabilizaban en los estados financieros, aunque se indicaban en las notas a los mismos. No obstante, al final del bienio 2006-2007, la Organización registró el pasivo total de las antedichas cuatro obligaciones relacionadas con el personal, que ascendía a 719,1 millones de USD. Observo que a pesar de que la Organización ha contabilizado plenamente todo este pasivo, al final de 2006-2007 ha quedado sin financiar un importe de 404,6 millones de USD.

31. El más importante de los pasivos relacionados con el personal es el relativo al ASMC, que representa casi el 93 % del pasivo sin financiar. El valor actuarial del ASMC al final de 2006-2007 era de 576,1 millones de USD, lo que representa un aumento de 42,7 millones de USD con respecto al bienio anterior. El aumento se debe al constante fortalecimiento del euro con respecto al dólar estadounidense, el incremento en los costos por solicitudes de reembolso de gastos médicos y el aumento debido a la adopción de la tabla de mortalidad de las Naciones Unidas, en la que se presupone una mayor longevidad para los participantes en el plan. El aumento se contrarrestó en parte introduciendo un cambio del 4,5 % al 5,6 % en el tipo de descuento utilizado para calcular los pasivos.

32. En 2003, la Conferencia había acordado comenzar a financiar el pasivo relativo al ASCM por servicios prestados en el pasado con una consignación adicional prorrataeada entre los Miembros de 14,1 millones de USD a partir del bienio 2004-2005. No obstante, los fondos asignados actualmente para dicha financiación no son suficientes para lograr el objetivo de financiar íntegramente el ASMC para 2027.

33. Recomiendo que la Organización adopte una decisión acerca del plazo en el que debe quedar plenamente financiado el pasivo relativo al ASMC y adopte las medidas apropiadas al respecto.

Cuestiones derivadas de la comprobación de los estados financieros

Consignación para las cuotas de los Estados Miembros

34. En el pasado la Organización solía proveer a cubrir plenamente las cuotas por cobrar. A partir del bienio 2006-2007 se cambió la política contable y la Organización provee ahora sólo en circunstancias excepcionales a cubrir las cuotas por cobrar, y considera recaudables todas las cuotas en circunstancias normales.

35. Si bien en el bienio 2006-2007 mejoró la situación respecto de la recaudación de las cuotas, quedaban todavía por recaudar cuotas por valor de 113,2 millones de USD, incluidos 48,3 millones de USD de 2004-2005 y períodos anteriores, correspondientes a 73 Estados Miembros.

36. Si bien la política actual se basa en el principio de recaudabilidad, en el futuro, la Organización debería reconocer también la cuantía de los atrasos de larga data de las cuotas experimentados por ejercicios económicos sucesivos.

Estados financieros relativos a la cuenta de servicios prestados al PNUD

37. La cuantía por cobrar de la Organización respecto del PNUD de 11,7 millones de USD incluye una suma de 5,4 millones de USD correspondiente al período anterior a 2004. La Organización confirmó que dicha suma era objeto de ulterior investigación para asegurar que se proporcionara documentación adicional de apoyo al PNUD, a fin de permitir a este organismo registrar y reembolsar sumas no abonadas.

38. *Recomiendo que la Organización continúe sus esfuerzos de conciliación de los saldos con el PNUD.*

Adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)

39. Tras la decisión de la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (CEB) de refrendar la recomendación del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de que el sistema de las Naciones Unidas adoptara las NICSP para todos los períodos de presentación de informes que comenzaran el 1.º de enero de 2010 o después y la decisión de la Asamblea General (GA 60/283) de 2006 de aprobar la propuesta de adopción de las NICSP en todo el sistema, la Organización decidió adoptar las NICSP para los períodos de presentación de informes que comenzaran el 1.º de enero de 2010.

40. La adopción de las NICSP repercutiría en la contabilidad, la presentación de informes financieros y los sistemas de tecnología de la información conexos de la Organización. Algunas de las principales consecuencias se derivarán de cuanto sigue: el reconocimiento y la depreciación de bienes e inventarios tanto intangibles como fijos, el reconocimiento y registro de todos los pasivos y la preparación y auditoría de los estados financieros sobre base anual.

41. Si bien la Organización sigue aplicando las normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas Naciones en espera de adoptar las NICSP, se han tomado ya algunas medidas importantes con miras a la adopción de las NICSP:

- Pasivo relativo al personal: La Organización ha registrado el 100 % del pasivo determinado por valoración actuarial en el estado financiero. La diferencia entre el pasivo total y las cantidades reconocidas tras registrar el costo actual de los servicios, la amortización y los ingresos por inversiones a largo plazo se registró como ajuste al saldo inicial de la reserva del Fondo General.
- Consignación para las cuotas por cobrar: La política contable de la Organización a partir del bienio 2006-2007 es que todas las cuotas de los Estados Miembros se consideran recaudables en circunstancias normales. Por lo tanto, solo se registra una consignación con cargo a dichas cuotas en casos excepcionales. La consiguiente reducción de la consignación se registró como un ajuste al saldo inicial de la reserva del Fondo General, el Fondo de Operaciones y la Cuenta Especial de Reserva sobre la base de las cuotas a las que se refiere la consignación.
- Inversiones: se contabilizan ahora al valor de mercado.

42. La Organización consideró inicialmente que la plena aplicación de todos los componentes del proyecto de adopción de las NICSP podría lograrse para 2010. No obstante, ahora se prevé que en 2010 se llevará a cabo la aplicación preliminar de las NICSP, y que la aplicación de las soluciones finalizadas se realizará en 2011, y en 2012 se proseguirá el apoyo posterior a la aplicación. El costo estimado del proyecto ha aumentado de la estimación inicial de alto nivel de 7,2 millones de USD a 13,9 millones de USD al término de la fase de planificación detallada. La Organización atribuyó el aumento de los costos estimados a la ampliación de la duración y de la carga de trabajo del proyecto.

43. *Reconozco los progresos realizados respecto de la aplicación de las NICSP mediante la introducción de cambios importantes en las políticas contables, por lo que aliento a la Organización a seguir en este empeño. Recomiendo a la Organización que supervise de cerca el marco temporal y de costos para la adopción de las NICSP, teniendo en cuenta tanto el considerable volumen de trabajo necesario para la transición como el carácter descentralizado de las actividades de la Organización.*

Otras cuestiones

44. En mi informe detallado sobre las cuentas del bienio 2002-2003, puse de relieve las cuestiones relativas a los ajustes en el balance después de la prueba, el plan contable, las cuentas bancarias de saldo cero, la labor de conciliaciones bancarias en la Sede, pagos anticipados en mora y cuentas de compensación y había recomendado medidas de seguimiento apropiadas.

Plan contable y ajustes en el balance después de la prueba

45. A partir del bienio 2004-2005, la Organización ha mejorado la presentación de la documentación justificativa de los estados financieros. Los documentos de ajustes en el balance después de la prueba están ahora sujetos a examen y aprobación oficial. Se hace ya una prueba de auditoría para los ajustes realizados en el balance de prueba en la preparación de los estados financieros.

46. La Organización indicó que se examinaría el plan contable y se adoptarían medidas apropiadas como parte del proyecto sobre las NICSP.

Cuentas bancarias de saldo cero

47. Tras examinar los saldos bancarios en el marco de diversas partidas contables en el balance de prueba se observó la presencia activa constante de cuentas bancarias de saldo cero. La Organización confirmó que para febrero de 2008 se habían cerrado 57 de las 61 cuentas bancarias de saldo cero y se estaba procediendo a cerrar las cuatro restantes.

48. La Organización había emprendido también un nuevo proceso para la reposición directa de las oficinas exteriores mediante transferencia electrónica de fondos desde los bancos de la Sede, reduciendo la dependencia anterior de cuentas bancarias de saldo cero para cada ubicación fuera de la Sede.

Conciliaciones bancarias

49. Al final del bienio 2002-2003, el número de partidas sin conciliar en las conciliaciones bancarias de la Sede era superior a 8 000. Para el final del bienio 2006-2007 el número de partidas sin conciliar se había reducido a menos de 1 500. La Organización confirmó que estas partidas restantes, que representaban diferencias de calendario y de otro tipo, serían supervisadas y ajustadas como parte de la gestión y conciliación en curso de las cuentas bancarias.

Pagos anticipados en mora

50. Comenzando con el bienio 2004-2005, se han tomado medidas para reducir los saldos en la partida de pagos anticipados. El número y la cuantía de los anticipos pendientes en mora disminuyó constantemente de 1 190 partidas por un total de 2,2 millones de USD al final de 2002-2003 a 673 partidas por un total de 1,1 millones de USD al final de 2006-2007.

Cuentas de compensación

51. Las cuentas de compensación se establecieron principalmente para registrar las transacciones entre sistemas distintos de Oracle y Oracle Financials utilizando programas de interfaz. Dado que estas transacciones son de carácter recurrente se someten a examen, análisis e investigación con el fin de identificar las partidas pendientes y remitirlas a las unidades administrativas o las oficinas exteriores para aclaración y/o acción.

52. Durante el bienio 2002-2003 la eliminación de estas partidas había sido lenta y en algunos casos no se había registrado ninguna eliminación desde 1999 resultando más de 16 000 partidas pendientes al final de 2002-2003.

53. El número de partidas pendientes en las cuentas de compensación se había reducido a casi 2 500 para el final del bienio 2006-2007. Unas 800 de estas partidas corresponden a períodos anteriores a 2004. Para el final de 2007, la Organización había realizado también otros trabajos, identificando las partidas respecto de las cuales se proponía realizar ajustes y cancelaciones durante 2008, lo cual contribuirá probablemente a liquidar ulteriormente las cuentas de compensación.

54. *Recomiendo que la Organización proceda a efectuar los ajustes o cancelaciones necesarios, según convenga, en la cuenta de pagos anticipados y las cuentas de compensación identificadas al final del bienio 2006-2007. Aliento a la Organización a que continúe supervisando en forma permanente y liquide oportunamente las partidas pendientes de las cuentas de compensación.*

55. La Organización aseguró que adoptaría ulteriores medidas apropiadas.

Desembolsos con cargo al Programa Ordinario y el Programa de Cooperación Técnica

56. El Programa Ordinario (PO), incluido el Programa de Cooperación Técnica (PCT), que es el programa principal de mayor envergadura financiado con cargo al Fondo General, representa el mandato fundamental de la Organización.

57. La constante reducida tasa de desembolso del PCT en 2006-2007 determinó la acumulación de una enorme cuantía de consignaciones arrastradas al bienio siguiente. A 31 de diciembre de 2007, el ingreso total aplazado del PCT (consignación disponible) ascendía a 68,6 millones de USD. El artículo 4.3 del Reglamento Financiero de la Organización autoriza a arrastrar las consignaciones del PCT al bienio siguiente. Si el desembolso del PCT a lo largo de un bienio es muy reducido, como en el caso del bienio 2006-2007, puede crearse una situación en que las consignaciones arrastradas no podrán gastarse ni siquiera en un período de cuatro años. En situaciones análogas en el pasado, la Organización recurrió a la práctica de cargar los gastos efectivos de proyectos cerrados, aprobados y ejecutados en el bienio siguiente a la consignación bienal precedente, conocido como "mecanismo de reutilización". Dada la posible necesidad de llevar a cabo un proceso de reutilización respecto de la consignación del PCT para 2006-2007 al final de 2009, la Organización necesita formalizar el proceso para documentar el procedimiento relativo al mecanismo de reutilización y los requisitos conexos de presentación de informes operacionales y financieros. La Organización indicó que se había iniciado el proceso.

58. Son tres los factores que repercuten en medida considerable en el PO y, más concretamente, en la ejecución del PCT. El primer factor es el retraso en el cobro de las cuotas, ya que ello afecta directa e inmediatamente a la situación de liquidez de la Organización.

59. El segundo factor son los mandatos y actividades no financiados o insuficientemente financiados. Algunos ejemplos de ello son: la celebración de años internacionales con frecuencia casi anual y la ejecución y facilitación de la aplicación de tratados internacionales. La financiación insuficiente puede derivar también de la realización de gastos no presupuestados. En 2006-2007, algunos pagos obligatorios, relacionados principalmente con diferentes aspectos de aumentos imprevistos en los gastos de personal, estaban presupuestados por defecto en la cuantía de 36 millones de USD. Como estas obligaciones se han de cumplir y prevén el desembolso de efectivo, la Organización ha de recurrir o bien a ajustes en los programas o a la financiación del déficit y, a veces, a ambos.

60. El tercer factor es el aumento significativo de la afluencia de recursos extrapresupuestarios, que representan la financiación de más de la mitad de las actividades realizadas por la Organización. Con arreglo al actual modelo financiero de la Organización, este aumento tiende a forzar excesivamente la capacidad de la Organización, especialmente en la realización eficaz y puntual de los proyectos del PO y del PCT.

61. En mi informe detallado sobre las cuentas relativas a los bienios 2002-2003 y 2004-2005 había puesto de relieve los problemas relacionados con los desembolsos del PCT. Si bien la escasez de liquidez de la Organización puede afectar a la tasa de desembolso del PCT, es necesario examinar también la capacidad general de la Organización de ejecutar los proyectos relacionados con los recursos extrapresupuestarios y, a la vez, recuperar el tiempo perdido en las aprobaciones y los desembolsos del PCT.

62. De cara al futuro, existe también el riesgo de que los costos de las actividades de seguimiento de la evaluación externa independiente (EEI) no estén suficientemente financiados, debido a limitaciones de tiempo para realizar un análisis exhaustivo de los costos. Tomo nota de que las actividades relacionadas con la EEI han requerido ya aportaciones de recursos, en términos de tiempo

del personal de la Organización, y el informe de EEI señala también el problema de la financiación suficiente como uno de los riesgos asociados con la aplicación de las reformas.

63. Observo que la situación de liquidez de la Organización ha afectado al desembolso del PCT. Por otra parte, el actual modelo financiero forzaría también excesivamente la capacidad de la Organización de administrar un volumen tan grande de recursos extrapresupuestarios y de consignaciones y desembolsos del PO/PCT simultáneamente y en el momento oportuno. Recomiendo que la Organización considere la posibilidad de someter a examen su capacidad, modelo financiero y procesos y establezca los mecanismos y procedimientos apropiados para asegurar que no se comprometan la finalización de los proyectos del PCT y los desembolsos correspondientes.

PARTE II

AUDITORÍA DE LAS OFICINAS EXTERIORES

64. En el bienio 2006-2007 se examinaron determinadas cuestiones de gestión, aspectos relacionados con el cumplimiento y la regularidad en dos oficinas regionales⁴ y 18 representaciones de la FAO⁵ (FAOR). Los resultados de la auditoría y mis observaciones se exponen en diversos epígrafes temáticos.

Supervisión de los anticipos

65. Pueden concederse anticipos a funcionarios, a personas que no son funcionarios y a consultores. Los anticipos concedidos para viajes y otras actividades diversas deben contabilizarse y liquidarse en un determinado plazo. En caso de que cualquier anticipo siga pendiente por más de tres meses, deberá recuperarse del sueldo o de cualquier otra cantidad adeudada a la Organización por la persona en cuestión. Si bien la responsabilidad de la supervisión y la liquidación de los anticipos de viajes al personal incumbe principalmente a la Sede, existen mecanismos de apoyo para ayudar a las oficinas regionales a desempeñar sus responsabilidades.

66. La Organización ha adoptado medidas concretas en 2006-2007 para mejorar la vigilancia y la recuperación de los anticipos, incluidos los nuevos esfuerzos para perfeccionar y simplificar los procedimientos y mejorar la funcionalidad de los informes a fin de respaldar el examen y la supervisión de los anticipos.

67. No obstante, durante la auditoría de las oficinas exteriores se identificaron varios sectores en que podría mejorarse la gestión y recuperación de los anticipos en las oficinas exteriores. Tales sectores incluyen casos en que no se habían aplicado las normas para la concesión y la recuperación de anticipos; el limitado apoyo prestado por el sistema para la vigilancia y la recuperación de anticipos concedidos a personas que no son funcionarios; y la no utilización plena de la funcionalidad de sistema disponible para respaldar la supervisión de los anticipos.

68. Tras la conclusión de la auditoría, algunas de las oficinas exteriores introdujeron mejoras específicas adicionales de control interno de las oficinas locales para estos procesos. La Organización intensificó sus esfuerzos de seguimiento en las oficinas regionales y de orientación respecto de los procedimientos que deben seguirse para la recuperación de los anticipos concedidos al personal y a consultores. El Grupo de Cuentas por Pagar de la Organización planificó misiones a cada una de las oficinas regionales durante 2008 para asesorar sobre cuestiones de procedimiento.

⁴ La Oficina Regional para África, Accra y la Oficina Regional para Asia y el Pacífico, Bangkok.

⁵ Afganistán, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Egipto, Ghana, Indonesia, Jamaica, Namibia, Nepal, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Trinidad y Tabago, Uganda, Viet Nam y Zambia.

69. Reconozco las medidas que la Organización está adoptando para mejorar la supervisión de la concesión y la recuperación de anticipos y aliento a la Organización a que continúe sus esfuerzos con carácter permanente.

Creación de capacidad

70. El proceso de descentralización tiene por objeto fortalecer y mejorar el funcionamiento de las oficinas regionales, subregionales y en los países. El objetivo básico de la descentralización es mejorar la eficacia de los programas de la Organización y de sus correspondientes proyectos, mejorar la eficiencia de los procesos financieros, y responder de manera oportuna a las solicitudes de servicios pertinentes a las necesidades de los Estados Miembros.

71. El fortalecimiento de las oficinas regionales en la primera fase de la descentralización requirió la transferencia de una serie de funciones de importancia directa, entre ellas la asistencia para las políticas, el desarrollo del Programa de Campo y servicios de apoyo técnico para los proyectos, con miras a crear una importante capacidad operativa a nivel regional.

72. La segunda fase de descentralización, a partir de 2000-2001, consistió en la transferencia de responsabilidades operativas, la creación de nuevas relaciones y funciones entre la Sede y las oficinas descentralizadas, incluida la reasignación de funciones y puestos a oficinas regionales y nacionales.

73. La delegación de mayores atribuciones y responsabilidades es el aspecto fundamental del proceso de descentralización. Para asegurar que se logren los beneficios previstos de reducción de costos y aumento de la eficiencia, es absolutamente necesario disponer de la capacidad necesaria para ello sobre el terreno.

74. Aparte de los cursos y talleres de capacitación para dotar al personal de campo de las capacidades profesionales apropiadas, la Organización presupuesta y asigna un porcentaje de los gastos de personal (por lo general el 1,35 %) para fines de perfeccionamiento del personal. Estos recursos no son fungibles y la ejecución se examina a intervalos trimestrales. La Organización prevé que con la introducción del SGRH, las oficinas descentralizadas dispondrían de un sólido instrumento de capacitación ("Learning Management") a través de Oracle para la capacitación y el perfeccionamiento del personal.

75. Las actividades de capacitación son uno de los instrumentos más eficaces para la creación de capacidad. En un número considerable de las oficinas auditadas, no se había utilizado plenamente el fondo destinado al perfeccionamiento del personal, ni se había preparado un documento sobre las necesidades de capacitación del personal. Sería necesario adoptar nuevas medidas, en forma continua y orientada en función de las necesidades, para dotar a las oficinas exteriores de los conocimientos especializados necesarios. La insuficiencia de capacidad para hacerse cargo eficazmente de mayores atribuciones y responsabilidades constituye una situación potencialmente de alto riesgo.

76. La Organización indicó en detalle las actividades iniciadas, entre ellas la capacitación basada en los resultados y la actividad experimental de "aula virtual" eficaz en función de los costos, y añadió que se estaban emprendiendo actividades para preparar un Plan inmediato de acción en el contexto tanto de la reforma de la FAO como de las recomendaciones de la EEI, que abordarían también las cuestiones de la descentralización y la creación de capacidad.

77. Reconozco las medidas adoptadas y previstas por la Organización por lo que respecta a la creación de capacidad. Observo que el proceso de descentralización podrá tener éxito sólo si se dispone de las capacidades apropiadas sobre el terreno para asumir nuevas responsabilidades y una mayor delegación de atribuciones, por lo que aliento a la Organización a hacer un balance de la situación actual y a avanzar con arreglo a un plan hacia la creación efectiva de capacidad en las oficinas exteriores.

Sistema de contabilidad sobre el terreno y Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo

78. El actual Sistema de contabilidad sobre el terreno (FAS) utilizado en las oficinas exteriores es un sistema informático independiente. Se introdujo por primera vez en mayo de 1999 y desde entonces ha sido objeto de varias revisiones. El sistema está funcionando en la mayoría de las oficinas sobre el terreno

y constituye una forma normalizada para facilitar el registro y la tramitación de transacciones a nivel local. Permite presentar los informes de la cuenta de anticipos en la oficina central en formato informático para su incorporación en los principales sistemas financieros de la Organización.

79. El Sistema informático sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS) es un instrumento informático de información y vigilancia para toda la Organización destinado a respaldar las actividades financiadas con cargo a recursos extrapresupuestarios, así como proyectos del PCT y del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) financiados con cargo al Programa Ordinario. El FPMIS está conectado directamente con el archivo de datos de la Organización, a través del cual proporciona acceso a la información financiera. El archivo de datos es el depósito donde se conservan los detalles de todas las transacciones financieras de la Organización.

80. La actualización de la información en el FPMIS se realiza tanto desde la Sede como de las oficinas exteriores. Normalmente, el FPMIS puede proporcionar información específica útil relativa a proyectos o regiones/países, a todas las partes interesadas, sobre la financiación, ejecución, plazos y estado de ejecución de los proyectos de Cooperación Técnica (CT), de emergencia y del PESA. No obstante, aunque la información disponible en el FPMIS tiene por objeto reflejar la ejecución de proyectos en su conjunto, almacenando datos incorporados tanto desde la Sede como de las oficinas exteriores, no es posible facilitar por separado las cifras relativas a los distintos segmentos de un proyecto que se han asignado a los FAOR u otros funcionarios, ni tampoco los detalles de proyectos embrionarios. La Organización prevé abordar parcialmente el problema en 2008.

81. Todas las oficinas regionales y oficinas en los países auditadas estaban conectadas a la Sede por Internet y podían acceder tanto al FAS como al FPMIS. No obstante, la fiabilidad y el rendimiento de la conectividad variaban. Las oficinas exteriores supervisaban separadamente la situación presupuestaria y la financiera en una hoja de cálculo 'Excel' fuera de línea, independiente del FAS o el FPMIS. Esto se debió principalmente a tres factores: las limitaciones de la conectividad, la no disponibilidad a través del FPMIS de los requisitos específicos de información de las oficinas exteriores respecto de determinados segmentos de proyectos y limitaciones de capacidad, tanto de recursos humanos como de infraestructuras.

82. Aun en los casos en que se ha podido disponer de suficientes recursos humanos cualificados, factores tales como el ancho de banda, la latencia y la conectividad local influyeron en la capacidad de las oficinas descentralizadas de utilizar aplicaciones informáticas, ya que, en cualquier caso, el mejoramiento de la infraestructura de telecomunicaciones sobre el terreno depende de la disponibilidad de recursos de la Organización.

83. Tal como lo requieren sus objetivos, el FPMIS debe convertirse en un instrumento más eficaz en la prestación de apoyo a la gestión de proyectos y la difusión de información actualizada a las partes interesadas – por ejemplo, en la actualización más puntual, por parte de los usuarios, de la documentación y los datos relativos a los proyectos. Un mayor sentido de interés propio por las actividades permitiría a las oficinas exteriores utilizar mejor el FPMIS, incluida la incorporación de documentos en el sistema y el mantenimiento de información operacional actualizada.

84. En general, se observó la necesidad de fortalecer la seguridad del entorno de los sistemas de TI en las oficinas exteriores: concretamente en los sectores de aplicación de la política de contraseñas y la formulación y ejecución del plan de continuidad de las actividades. La Organización indicó los detalles de las medidas ya adoptadas, entre ellas la introducción de una política de contraseñas, los progresos en la formulación de un plan de recuperación para las oficinas en los países y las oficinas regionales, y la preparación de una sinopsis de los principales puntos planteados por el Auditor Externo para su distribución a las oficinas exteriores con orientaciones claras.

85. *Recomiendo que se continúen los esfuerzos para fomentar el uso efectivo y eficiente de los sistemas e instrumentos de TI disponibles.*

86. La Organización se mostró de acuerdo respecto de la importancia del uso efectivo y eficiente de los sistemas de TI disponibles y confirmó que investigaría la posibilidad de proporcionar capacitación complementaria sobre el uso del FPMIS. La Organización señaló además que la

introducción del sistema de Oracle para las oficinas descentralizadas ayudaría a resolver algunos de los problemas.

Medidas de control interno

87. Las secciones del Manual, así como las circulares y la lista de comprobación de auditorías locales de la Organización indican, entre otras cosas, las medidas de control interno que deben respetarse en las oficinas exteriores. Tales medidas comprenden: todas las transacciones financieras que han de ajustarse a las normas y reglamentos financieros de la Organización; separación de las funciones financieras; conciliación periódica de los estados de cuentas bancarios; custodia segura y rotación de la custodia de la caja fuerte; recuento regular e imprevisto del efectivo; limitación respecto del volumen y la naturaleza de los gastos con cargo al fondo para gastos menores; custodia segura de cheques; mantenimiento de registros apropiados relativos al inventario; marcado de las facturas con el timbre "bienes recibidos" tras la recepción de los bienes y de "pagado" tras efectuar el pago; limitación de pagos de horas extraordinarias y de contratación de trabajadores ocasionales; gestión de vehículos, etc. Los Representantes de la FAO (FAOR)/Representantes regionales de la FAO (OR) deben quedar satisfechos del funcionamiento efectivo de las medidas de control interno y certificar anualmente el cumplimiento correcto.

88. Habida cuenta de la delegación de mayores atribuciones y del nuevo impulso dado al proceso de descentralización, el funcionamiento de las medidas de control interno adquiere todavía mayor importancia. Las medidas de control interno funcionan en dos ámbitos: en el del procedimiento y el basado en el sistema. La rotación respecto de la custodia de la caja fuerte o la separación de funciones financieras pueden clasificarse entre los controles de procedimiento, mientras que la conciliación mensual de los estados de cuentas bancarios, la doble firma en los cheques y la certificación personal de los FAOR/OR pueden considerarse más bien como medidas basadas en el sistema. En consecuencia, la Organización ha establecido un marco sólido de control interno para las oficinas exteriores en materia de finanzas y administración, y dispone de determinados procedimientos para obtener garantías respecto del funcionamiento del marco de control en las oficinas locales.

89. Una de las medidas de control interno importantes en la administración del efectivo y la contabilidad de gastos es la separación de funciones entre las personas que administran el efectivo, preparan facturas y emiten cheques. En muchas de las oficinas visitadas, estas funciones estaban agrupadas. En un número considerable de estos casos, tampoco se procedía a la rotación de la custodia de la caja fuerte. Debía mejorarse el funcionamiento del fondo para gastos menores y el mantenimiento del registro de dicho fondo, así como la frecuencia de los controles imprevistos in situ del efectivo. Debía fortalecerse también el proceso de conciliación de los estados de cuentas bancarios. La falta de reconocimiento de la importancia de respetar las medidas de control interno es al parecer la razón principal de la deficiencia en la aplicación plena de las medidas de control interno financieras y administrativas. La Organización se mostró de acuerdo con la necesidad de mantener un control permanente sobre los activos en efectivo en las oficinas descentralizadas, y aseguró su seguimiento.

90. En la Representación de la FAO en Senegal, suscitaron preocupación la presencia de un número considerable de cheques anulados, casos de errores en los estados de conciliación bancarios, la emisión de cheques al portador o cheques de importe unificado y la preparación y pago inapropiados de recibos. La Organización confirmó que las deficiencias señaladas se habían afrontado ya para abril de 2008, y añadió que se tenía previsto enviar una misión a la Representación.

91. La Oficina Regional para Asia y el Pacífico (RAP) disponía de un grupo de 10 personas autorizadas a firmar cheques. La Organización consideró que sería necesario mantener un grupo de 10 personas para asegurar los resultados operativos y fortalecer el control interno. No obstante, la delegación de atribuciones para firmar cheques a un grupo tan numeroso como el de 10 funcionarios de la RAP no parece ser una práctica saludable. Aliento a la Organización a que examine la necesidad de disponer de 10 personas autorizadas a firmar cheques.

92. Tomo nota de que la Organización ha aumentado las iniciativas de capacitación respecto del personal de los FAOR y de que el Grupo de Contabilidad Descentralizada de la División de Finanzas envía misiones a las oficinas exteriores para proporcionar capacitación y asistencia en el establecimiento de procedimientos de contabilidad.

93. *Recomiendo que la Organización siga adoptando medidas para fortalecer el funcionamiento de las medidas de control interno en las oficinas exteriores también mediante la capacitación y la prestación de apoyo sobre el terreno al personal administrativo de campo.*

94. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación e indicó las medidas que se estaban adoptando para fortalecer aún más el funcionamiento de las medidas de control interno en las oficinas exteriores.

Adquisición de bienes y servicios

95. En mi informe detallado sobre las cuentas relativas al bienio 2002-2003, había indicado que los controles internos eran débiles en relación con las adquisiciones locales y recomendé a la Organización que supervisara de cerca el cumplimiento de sus normas relativas a los procedimientos de compra por las Oficinas Regionales y las Representaciones de la FAO.

96. Se ha delegado a las oficinas exteriores el poder de adquirir bienes y servicios a nivel local hasta el límite máximo estipulado por la Organización. Se han emitido directrices para el establecimiento de comités de adquisiciones, las invitaciones a participar en licitaciones públicas y la evaluación de las ofertas, el mantenimiento de listas de proveedores, el mantenimiento de justificantes de papel y otras medidas para lograr una mayor transparencia en el proceso de adquisiciones. Además, en 2005 se habían estipulado también medidas de control contra el fraude.

97. En la mayoría de las oficinas auditadas, se requería mejorar considerablemente el proceso de adquisiciones en general y, en particular, la preparación de listas actualizadas de proveedores, el proceso de invitación a participar en ofertas de licitación, la comparación de cotizaciones, el pago a proveedores, la disponibilidad de una lista fiable de los inventarios y el mantenimiento de justificantes de papel adecuados del proceso de adquisiciones.

98. En algunas oficinas, en las condiciones contractuales estipuladas en el contrato de suministro no se indicaba la fecha de entrega y en muchas de las oficinas el contrato no incluía una cláusula de penalización en caso de retraso en la entrega. En algunas pocas oficinas, no se habían creado comités de adquisiciones o no estaban funcionando. La mayoría de las oficinas había experimentado dificultades en la utilización del sistema informático para toda la Organización.

99. La Organización aseguró la adopción de medidas ulteriores para hacer frente a los diversos puntos y añadió que se había publicado y distribuido a todas las oficinas exteriores un nuevo instrumento de capacitación en CD ROM titulado *Conceptos básicos de las operaciones de compra en la FAO* en tres idiomas (español, francés e inglés). Además, la Organización añadió que se había elaborado también un segundo módulo avanzado (PLP) y se habían realizado sesiones de capacitación. La Organización prevé un plan para la aplicación progresiva del PLP que abarque las oficinas exteriores más importantes para el período 2008-2010.

100. En La Representación de la FAO en Senegal, los controles fundamentales en el sector de las adquisiciones eran inexistentes o no se aplicaban: había casos frecuentes de comprobantes mantenidos en una partida de compras diferente de la que figuraba en la correspondiente orden de compra sin ningún tipo de documentación que aclarara la aparente discrepancia; había casos de errores de clasificación de los gastos, pagos sin la autorización del FAOR y facturas sin el timbre de pagado.

101. También en la Representación de la FAO en Senegal, en casi todos los casos seleccionados para la auditoría faltaba la documentación relativa al proceso que dio lugar a la emisión de la orden de compra (cotizaciones de los proveedores, especificaciones/condiciones de compra, el informe del Grupo de adquisiciones, declaraciones comparativas, etc.). Estos errores de control interno estaban muy expuestos a posibilidades de pagos no autorizados, pagos dobles y pagos sin entrega de los bienes o servicios. La Organización indicó que posteriormente se han aplicado medidas de control en la Representación de la FAO en Senegal para reducir los errores relacionados con los pagos y que ahora en las facturas de los proveedores se aplicaba el timbre de pagado.

102. La Organización declaró que se repetiría el taller experimental de la Oficina Regional para África (RAF) sobre procedimientos de adquisición celebrado en Accra en 2007, a fin de abarcar más personal administrativo de las Representaciones de la FAO e indicó una serie de iniciativas de

capacitación que se estaban adoptando y se esperaba que estas iniciativas de capacitación, respaldadas con medidas de revisión y actualización constantes de los sistemas y directrices de TI, a medio plazo, mejoraría considerablemente las modalidades con que se administraban actualmente las adquisiciones.

103. *Las adquisiciones constituyen un proceso perteneciente a la categoría de alto riesgo desde el punto de vista de la supervisión. Tomo nota de las medidas adoptadas o previstas a raíz de la auditoría de las oficinas exteriores y recomiendo una vigilancia más estrecha para asegurar la observancia.*

104. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación, indicó detalles de las medidas ya adoptadas y aseguró que adoptaría nuevas medidas apropiadas.

105. Se observaron desviaciones respecto de las disposiciones estipuladas también en la contratación de servicios. Hubo casos de contratación prolongada o reiterada de personal supernumerario, contratación de gran número de acuerdos de servicios personales para funciones previstas para el personal de plantilla, falta de transparencia en la contratación de consultores nacionales, y consultores a los que se había ofrecido más de una asignación en un determinado período. La Organización confirmó que se han adoptado medidas correctoras en los casos de desviación señalados y que se han emprendido también medidas para impedir que se repitan en el futuro.

106. La RAP contrató en 1996 a una empresa como agente de viajes. A la empresa se le proporcionó espacio de oficina en los locales de la FAO. En virtud del contrato, el concesionario debía pasar a la Organización todas las comisiones normales que recibiera de las compañías aéreas y la Organización había de pagar como contrapartida al concesionario el 5 % del costo de los billetes. Habida cuenta de la rápida evolución de la actividad comercial de los viajes y el período de 12 años transcurrido, era necesario revisar las condiciones del acuerdo contractual con la agencia de viajes.

107. La Organización aseguró que se ocuparía de la cuestión y que la RAP examinaría sus acuerdos con la agencia de viajes en consonancia con las enseñanzas aprendidas en la Sede.

Plazo y cierre de los proyectos de campo

108. En mi informe detallado sobre las cuentas relativas al bienio 2002-2003 había indicado que era necesario mejorar considerablemente la ejecución y la gestión de los proyectos de campo y había recomendado que la Organización adoptara medidas concretas en este sector.

109. La Organización publicó directrices para las oficinas exteriores en forma de Circulares del Programa de Campo (FPC). A los FAOR recién nombrados se les imparte un curso de orientación de cuatro semanas de duración en la Sede. El Sistema de información sobre la gestión del Programa de Campo (FPMIS) presta asistencia en el seguimiento y la vigilancia de los proyectos en curso y señala también las cuestiones pendientes de solución para permitir el cierre de los proyectos cuyas actividades se han completado ya.

110. En el curso de la auditoría de las oficinas exteriores se examinó el plazo, la ejecución y el procedimiento de cierre de los proyectos, especialmente los proyectos de emergencia. Se requería mejorar ulteriormente la documentación y la incorporación de información en FPMIS, el sistema de programas informáticos para toda la Organización, la preparación y presentación puntual de los informes trimestrales y finales así como el mantenimiento de los detalles de inventario relativos a los proyectos.

111. En muchos de los proyectos seleccionados, se habían revisado las fechas de inicio y de terminación, a veces sin efectuar ninguna revisión del presupuesto, debido al retraso en la ejecución. Los retrasos en la aprobación oficial de los proyectos, en ajustar los detalles de los proyectos con el país beneficiario, en la contratación de recursos distintos de los de personal y en las adquisiciones contribuyeron a ampliar los plazos, con las consiguientes repercusiones negativas también en la realización y en la entrega puntual de los beneficios a los grupos destinatarios. Si bien es posible que algunas de las razones indicadas anteriormente sean ajenas al control de la Organización y puede que, concretamente en los proyectos de emergencia, no sea fácil prever con precisión en todos los casos la

cantidad exacta de tiempo y esfuerzo necesarios para completar una actividad, es probable que tal ampliación del plazo afecte a la imagen de la Organización.

112. Se procedía con lentitud al cierre efectivo de los proyectos una vez completadas sus actividades. El tiempo transcurrido varió de algunos meses a unos pocos años. Contribuyó a dichos retrasos la transferencia de los inventarios de tales proyectos y el hecho de no darse cuenta de la importancia del cierre puntual de los proyectos. La Organización se mostró de acuerdo respecto a la necesidad de efectuar rápidamente el cierre de los proyectos cuyas actividades se hayan concluido, e indicó que la Organización seguía buscando nuevas soluciones a este problema.

113. *Tomo nota de las medidas adoptadas para mejorar los procesos de planificación, ejecución y conclusión tanto de la asistencia técnica como de los proyectos de emergencia y aliento a la Organización a avanzar hacia un proceso de planificación eficiente que tenga como objetivo la realización en un plazo determinado, el mejoramiento de la documentación y un procedimiento de cierre puntual de los proyectos.*

PARTE III

ASUNTOS DE GESTIÓN

Proyecto relativo al Sistema de gestión de los recursos humanos

114. Se realizó un examen del proyecto del Sistema de gestión de los recursos humanos (SGRH) en la auditoría de abril-mayo y de nuevo en octubre de 2007.

Introducción

115. En 1995, la Organización adquirió los paquetes de recursos financieros y humanos de Oracle Corporation para sustituir los sistemas heredados del pasado: el sistema relativo al personal⁶ y el sistema financiero⁷. El proyecto destinado a sustituir ambos sistemas heredados había de concluirse para enero de 1998. No obstante, en 1998, se decidió que el componente de recursos humanos (HR) se examinaría en una fase posterior después de la aplicación de Oracle Financials.

116. Se contrató un consultor (en marzo de 2001) para preparar un informe de viabilidad sobre el proyecto de HR, incluidas las prestaciones y la tramitación de la nómina de los funcionarios. El consultor recomendó que se prosiguiera con la aplicación del componente de la nómina de HR del sistema de planificación institucional de los recursos (ERP) basado en Oracle (ya disponible en la FAO) después de haber examinado tres opciones disponibles, a saber: i) el componente HR/Payroll (nómina) de Oracle ii) la migración a un nuevo entorno de TI y iii) la contratación externa.

117. En abril de 2002 se contrató al mismo consultor como director de proyecto para la aplicación interna de HR/Payroll de Oracle del sistema de ERP, que era la solución recomendada por él en su informe de viabilidad. El Comité de Gestión del Proyecto de Oracle (OPMC) preparó la infraestructura orgánica del proyecto y aprobó una carta del mismo. El proyecto se articula en torno a tres fases: Necesidades y mejoras operativas (Fase I), diseño y desarrollo (Fase II) y ensayo y preparación para su ejecución (Fase III). La Fase I se completó para mayo de 2003, y las fases II y III para el 30 de junio de 2006.

118. El proyecto se dividió en siete series de actividades funcionales (funcionalidades) y los costos para la habilitación de estas siete funcionalidades se estimaron en 22,1 millones de USD. En septiembre de 2003 se nombró un nuevo director de proyecto y se fortaleció el equipo del proyecto. En general, el 23 % del personal del proyecto no tenía experiencia sobre la FAO.

⁶ La aplicación PERSYS- IT que almacena la información personal de los funcionarios y proporciona otros servicios de recursos humanos.

⁷ La aplicación FINSYS- IT para tramitar la nómina de los funcionarios de la FAO, incluidas las oficinas descentralizadas.

119. En abril de 2005, cuando el proyecto ya estaba en su fase de desarrollo, se consideró necesario elaborar un nuevo Modelo de gestión de los recursos humanos (MGRH) para incorporar las reformas previstas por el Director General en 2004 y aprovechar plenamente las ventajas de las funcionalidades y capacidades que han de ofrecerse mediante el proyecto relativo al SGRH. Reflejando el nuevo marco del proyecto, en el nuevo plan del proyecto se revisó la fecha de entrada en funcionamiento, aplazándola al final de 2006.

120. La finalidad del MGRH era definir un marco funcional en el que se describieran los procedimientos operacionales, el personal y la tecnología necesarios para respaldar la prestación de servicios de HR. Había de ampliarse la cobertura del sistema de HR para abarcar toda la gama de servicios (por ejemplo, la gestión del rendimiento, la planificación de HR, sistemas y contratación de HR basados en la competencia); el traspaso de recursos de las funciones de tramitación de transacciones de bajo valor añadido a las funciones de asesoramiento y de políticas de mayor valor añadido; y la aplicación de un nuevo sistema de información y presentación de informes sobre la gestión. El nuevo modelo requería emprender actividades de reorganización del proceso operativo.

121. Las funcionalidades Payroll (nómina), HR Servicing (prestación de servicios de HR), HR Development (perfeccionamiento del personal) y Position Management (gestión de los puestos) del proyecto se habilitaron el 19 de marzo de 2007. Durante la realización de la auditoría, se procedió a la aplicación progresiva de los componentes de las funcionalidades HR Self Service (autoservicio de HR), HR Servicing, Position Management y HR Development así como Leave Management (gestión de las vacaciones) en los departamentos de la Sede y algunas oficinas descentralizadas, por fases, de acuerdo con el plan de despliegue aprobado. Por lo que respecta a la “i-recruitment” (contratación por Internet) se realizó una prueba experimental en junio de 2007 y no estaba previsto proceder a su aplicación progresiva hasta 2008. Los trabajos sobre los aspectos relativos al sistema de información y presentación de informes sobre la gestión del SGRH estaban todavía pendientes de finalización y no se tenía previsto elaborarlos hasta 2008.

122. El equipo del proyecto fue disuelto y el proyecto pasó directamente a la fase posterior a la aplicación. La aplicación progresiva de las restantes funcionalidades había de ser supervisada y analizada por el recién constituido Comité encargado de la ejecución de la fase posterior a la aplicación (PIOC), integrado por representantes de todas las partes interesadas. A diferencia del equipo del proyecto, el PIOC no es un comité exclusivo e independiente. El PIOC debía presentar informes al Foro de planificación de sistemas administrativos y al Comité de Gestión del Proyecto de Oracle (OPMC).

Objeto y enfoque de la auditoría

123. El proyecto relativo al SGRH se sometió a examen de auditoría atendiendo a la eficacia en el uso de los recursos. Los planes, procesos y procedimientos involucrados en el proyecto fueron estudiados para evaluar y verificar si se habían logrado beneficios en términos de economía, eficiencia y eficacia de los gastos realizados en el proyecto. Se examinaron también las sinergias y las diferencias entre el MGRH y el SGRH para proporcionar beneficios a la Organización. Se examinaron los logros frente a los objetivos planificados tal como se había establecido en la Carta del proyecto, el marco finalizado para el MGRH y las decisiones adoptadas por el OPMC. Se celebraron una serie de conversaciones con diversos funcionarios de la Organización, incluido el personal de los proyectos en cuestión. Se examinaron las líneas generales de las impresiones de los usuarios finales, incluidos los directores, acerca de diversos aspectos del proyecto detectados en una rápida encuesta realizada en el marco de la auditoría. En el caso de la evaluación de los procedimientos y controles de la gestión del cambio se han utilizado las prácticas mejores que figuran en el marco de los COBIT⁸. La auditoría abarcó el período hasta octubre de 2007; los acontecimientos posteriores indicados por la Organización se han tenido en cuenta según se ha considerado apropiado.

⁸ Los **Objetivos de Control para la Información y la Tecnología Relacionada (COBIT)** son un conjunto de prácticas mejores (marco) para la administración de la TI, creado por la Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información y el IT Governance Institute (ITGI) en 1992. Los COBIT proporcionan a los gestores, los auditores y los usuarios de TI un conjunto de indicadores de medidas y prácticas mejores de procesos generalmente aceptados.

Financiación y plazo del proyecto

124. Los fondos totales necesarios para el proyecto se estimaron (2001) en 22,1 millones de USD. En la Resolución 6/2001 de la Conferencia se habían asignado 25,5 millones de USD para la preparación de los sistemas administrativos de toda la Organización, incluidos 19,9 millones de USD para el proyecto relativo al SGRH. En el PTP para 2002-2003 se asignaron 1,8 millones de USD para la Fase I del proyecto del SGRH.

125. Aunque la financiación se identificó como uno de los riesgos en la Carta del proyecto, éste tuvo que afrontar problemas de financiación hasta 2005, en que el proyecto estaba atravesando la fase crucial de congelación de la fase de Necesidades operativas. Fue solo a partir de 2006 que se identificó el presupuesto de capital como la fuente de financiación.

126. El costo del proyecto de 19,7 millones de USD no incluye todos los gastos de personal. Si bien se habían eliminado del objeto del proyecto las funcionalidades Performance Management (gestión del rendimiento) y Policy and Procedures (políticas y procedimientos), el costo previsto para el desarrollo de la fase de Necesidades y mejoras operativas, que ascendía a 240 000 USD, sigue incluido en el costo total del proyecto en la Fase I, además de los costos previstos para el desarrollo y el ensayo de estas funcionalidades. No obstante, no fue posible verificar el costo de los ensayos de todos los componentes. Como no se consiguió determinar todos los costos o si se determinaron, no se compilaron, sería difícil llegar a un cálculo exacto y completo del costo total del proyecto.

127. La elaboración conceptual del MGRH se inició en abril de 2005, a mitad de camino del proyecto original del SGRH, y se finalizó en octubre de 2006. Para esa fecha, la fase de necesidades operativas (situación actual) del proyecto relativo al SGRH se había retrasado ya por un año (de mayo de 2003 a junio de 2004) y la fase de perfeccionamiento por unos seis meses (agosto de 2004 a febrero de 2005). La elaboración conceptual oportuna del MGRH en la fase de necesidades operativas y antes de la fase de desarrollo habría conducido a centrar la atención en el proyecto relativo al SGRH en la fase de desarrollo, de forma que los cambios de sistema que habían de realizarse en la fase posterior a la aplicación se podrían haber incorporado muy bien en la propia fase de desarrollo, dando lugar a ahorros por eficiencia.

128. Después de un retraso de tres meses con respecto a la fecha revisada de entrada en funcionamiento de 31 de diciembre de 2006, la aplicación progresiva del SGRH se emprendió con componentes reducidos, escalonando la aplicación de las funcionalidades en un período de tiempo y centrando la atención más bien en la automatización del flujo del trabajo que en la reorganización del proceso. El equipo del proyecto fue disuelto al declararse la iniciación de la fase posterior a la aplicación, a pesar de que varias de las funcionalidades se encontraban en diversas fases de desarrollo y se había fijado ya el calendario de los ensayos y de la aplicación progresiva y el despliegue.

129. La Organización consideró que una vez que los módulos de HR entraron en producción como parte del sistema integrado de ERP, cualesquiera cambios en los componentes dentro del sistema debían ser administrados a nivel central por las unidades encargadas de las actividades de apoyo en curso, por lo que no consideró oportuna la continuación de la estructura del proyecto.

130. *La puesta en marcha de un proyecto tan importante como el del SGRH sin haber asegurado antes una fuente de financiación oportuna debilitó el interés por el proyecto, lo cual repercutió negativamente en la formulación y ejecución eficaces del mismo. Recomiendo a la Organización que en el futuro considere todo posible compromiso de emprender un proyecto sólo después de haber identificado una fuente de financiación destinada al proyecto y vinculada a toda la duración del proyecto.*

131. La Organización se mostró de acuerdo en que el rastreo de los costos internos proporcionaría una visión más completa y amplia del costo total del proyecto y señaló que en los futuros proyectos de TI podría considerarse este enfoque para determinar todos los costos de personal del proyecto y facilitar un análisis exhaustivo y exacto del costo/valor.

Organigrama de los objetivos de la Organización y simplificación de los procedimientos operativos

132. En el informe de viabilidad preparado por un consultor en 2002 se había declarado que “la aplicación general del componente HR/Payroll del sistema de Oracle había de adaptarse a la especificidad de la FAO”. En la Carta del proyecto se reiteró que la aplicación del componente Necesidades y mejoras operativas (Fase I) era un requisito indispensable para el desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos basado en el usuario que confirmara las necesidades operativas de los recursos humanos de la FAO. En consecuencia, la tecnología debía ser solamente un instrumento facilitador y no el resultado final en sí mismo. La automatización del flujo de trabajo a lo sumo respalda, y en algunos casos facilita, las decisiones de las personas directamente interesadas en los procesos.

133. En 2004 el Director General anunció su visión de las reformas de la FAO que comprenden iniciativas para mejorar los servicios de HR y aumentar la eficiencia, a fin de lograr mejor los objetivos estratégicos de la FAO. En diciembre de 2005, el contrato sobre el MGRH se adjudicó a un organismo externo. Uno de los cometidos asignados fue el de elaborar un plan de aplicación del MGRH y colaborar con el equipo del proyecto en la aplicación efectiva del MGRH, incluida la realización de las revisiones de las políticas y los procedimientos necesarios para finalizar las necesidades operativas de HR y la conclusión de la determinación de los procesos. De hecho, el MGRH había de proporcionar el proceso operativo debidamente reorganizado/rediseñado con el fin de obtener el máximo beneficio del proyecto relativo al SGRH.

134. El organismo externo proporcionó orientaciones sobre cómo simplificar ulteriormente los procesos operativos reexaminando los documentos de “situación actual” y “desarrollo futuro” anteriormente elaborados por el proyecto relativo al SGRH. Los procesos que habían de reorganizarse y financiarse fundamentalmente eran los siguientes: delegación de poderes, la cadena de aprobación, acuerdos sobre el nivel de los servicios (SLA) y un marco para la integración con el componente principal Oracle Financials. Los procesos operativos debían reorganizarse adecuadamente para aprovechar todas las ventajas y el alcance del SGRH.

135. En las primeras fases del proyecto no se percibió plenamente el alcance de las tareas que habían de realizarse en términos de cambios a las actuales prácticas operativas inherentes a la introducción de una serie de nuevas funcionalidades que anteriormente no existían en la Organización. Con miras a lograr este objetivo, se contrataron los servicios del organismo externo. Pero al ver que se estaba retrasando el proyecto, se decidió aplazar temporalmente la plena aplicación de las prescripciones del organismo externo. Esta decisión dio lugar a la habilitación de funcionalidades que estaban más en consonancia con los programas operativos de HR de Oracle que con los objetivos estratégicos de la Organización. Al final, se recortaron la mayoría de las funcionalidades habilitadas dejando que las futuras mejoras fueran atendidas con arreglo a la modalidad de solicitudes de cambios de sistemas (SCR), un método bastante inusual.

136. La Organización aclaró que el SGRH se había configurado con arreglo a la funcionalidad estándar de Oracle, en lugar de adaptar el programa informático a las necesidades operativas de la Organización. La Organización añadió que se había informado a los interesados directos de los componentes operativos y a los miembros de la Junta del proyecto acerca de las principales diferencias detectadas entre las necesidades y la funcionalidad habilitada, y las SCR fueron sometidas a un proceso sistemático de examen y aprobación para su elaboración por el PIOC. La Organización acordó aplicar un mecanismo para seguir de cerca las funcionalidades añadidas en espera de la disponibilidad de recursos.

137. Un proyecto destinado a incorporar la reorganización de los procesos financieros para lograr mejor los objetivos estratégicos de la Organización a través de una mayor eficiencia, ha dado lugar sobre todo a la automatización principalmente mediante su alineación con las funcionalidades de Oracle, dejando la incorporación de los cambios de sistemas para después del cierre del proyecto con arreglo a la modalidad de solicitudes de cambios de sistemas (SCR).. Tomo nota de las medidas adoptadas para reconocer las partes del paquete de soluciones que no se ajustan bien a los objetivos financieros generales de la Organización y para señalarlas a fin de que

se proceda a adaptarlas consecuentemente y, respecto de las adaptaciones que por motivos de costo o de tiempo no es posible realizar, recomiendo que se reconozcan, acepten y aprueben al nivel apropiado los riesgos que ello entraña.

Estimación de los ahorros por eficiencia

138. En el documento de examen del OPMC – “SGRH: análisis de costos y beneficios” se declaraba que se obtendría “la reducción de los costos directos del personal de HR” así como “la reducción del tiempo destinado por el personal del departamento a apoyar los procesos manuales de HR” en concepto de “beneficios tangibles”. No obstante, la Organización consideró que sería sumamente difícil traducir los ahorros por eficiencia en meses-persona, ya que la reducción obtenida en tiempo de tramitación probablemente permitiría a las personas dedicar ese tiempo a otras actividades del programa en lugar de ahorrar puestos específicos. La Organización añadió que, al realizarse muchas reducciones de personal por motivos de recortes presupuestarios, resultaba ciertamente difícil evaluar si las reducciones se debían a la introducción del SGRH. En la habilitación de esta funcionalidad no se aprovecharon, por tanto, plenamente las ventajas de la aplicación del SGRH.

139. En el proyecto relativo al componente de Mejoramiento se previó que podían ahorrarse más de 2 600 días acelerando el proceso de aprobación y delegación de atribuciones y, además, podía ahorrarse también una gran cantidad de trabajo administrativo habilitando a los iniciadores, los encargados del presupuesto y los Servicios de Apoyo a la Gestión (MSS) a tramitar determinadas solicitudes. No obstante, la Organización declaró que, como el módulo Post Management (gestión de puestos) debía extenderse a los directores de servicios más tarde, tal vez sería posible realizar una evaluación realista de las economías y las repercusiones solo en el segundo semestre de 2008.

140. Sería necesario establecer un mecanismo viable que tenga en cuenta, entre otras cosas, las funcionalidades reducidas aplicadas progresivamente, el costo de resolver los informes de problemas y las solicitudes de cambios de sistemas así como el costo que representa para las distintas divisiones el proceso conducente a las aplicaciones progresivas, pasadas y futuras, a fin de llegar a una posible estimación significativa de las economías o ahorros por eficiencia, si los hubiere. Recomiendo que:

a) se establezca tal mecanismo;

b) que los directamente interesados en los procesos realicen un examen de los documentos relativos al desarrollo futuro y el análisis de las deficiencias y formulen propuestas de mejora respecto de lo que se ha realizado efectivamente y lo que queda todavía por realizar;

c) se prepare una nota de política sobre lo que puede lograrse respecto de las realizaciones pendientes, determinadas en el anterior apartado b) y se firme al nivel apropiado.

141. La Organización tomó nota de la recomendación e indicó que se adoptarían las medidas de seguimiento apropiadas.

Centro de Servicios Compartidos

142. La Conferencia, mediante su Resolución 6/2005, autorizó el establecimiento del Centro de Servicios Compartidos (CSC). Los principales servicios que había de prestar el nuevo CSC se referían a los sectores de sistemas financieros, recursos humanos y viajes. El objetivo del CSC era mejorar la eficiencia de los servicios de tramitación de transacciones administrativas con el fin de lograr ahorros presupuestarios y mejorar la calidad de los servicios. Asimismo, se proponía proporcionar la plena transparencia y responsabilidad respecto de los niveles de servicios. Había de lograrse un ahorro considerable de 8 millones de USD por bienio configurando los servicios a través de tres centros supervisados desde un centro en Roma. El CSC en Roma comenzó a funcionar a partir del 1/1/2006, es decir en el período en que se estaba finalizando el MGRH.

143. El CSC se creó sin haber establecido parámetros o normas de referencia en cuanto al rendimiento o la eficiencia en la prestación de los servicios. El CSC había de firmar acuerdos sobre el nivel de los servicios (SLA) con los clientes para asegurar economías y eficiencia en la prestación de servicios y el rendimiento. Sin embargo, no se habían concluido todavía los SLA. Faltando éstos, no

sería posible evaluar la eficiencia o los ahorros debidos a la aplicación del CSC. Tampoco se determinaron los indicadores de rendimiento (para la eficiencia y la calidad del servicio, la transparencia, la rendición de cuentas) y los parámetros de referencia para medir el rendimiento del CSC. No se había establecido tampoco la conexión con el depósito de datos de la Organización para elaborar informes complejos del sistema de información administrativa (MIS) para las actividades de planificación y gestión de HR, uno de los objetivos del SGRH.

144. a) Recomiendo que se finalicen los acuerdos sobre los niveles de los servicios y se determinen los parámetros de referencia para los diversos indicadores básicos de rendimiento identificados y aceptados.

b) La no utilización del depósito de datos de la Organización puede constituir un obstáculo al buen funcionamiento del Centro de Servicios Compartidos (CSC), así como del SGRH. Recomiendo por tanto que la Organización considere la posibilidad de ampliar su depósito de datos en el momento oportuno.

145. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación e indicó que, a reserva de la disponibilidad de recursos, se daría prioridad a la realización de un depósito de datos unificado y el establecimiento de una plataforma de información operativa en el plan de trabajo para 2008-2009 y añadió que se tenía previsto definir los SLA en todos los sectores de servicios prestados por el Centro de Servicios Compartidos.

Idoneidad de la infraestructura

146. El éxito del proyecto del SGRH en las oficinas exteriores depende en manera decisiva de que los usuarios ubicados en esas oficinas puedan acceder al sistema. Es de importancia fundamental asegurar que la infraestructura de la red de amplio alcance (WAN) disponga de la capacidad suficiente durante todo el tiempo de funcionamiento, a fin de poner todas las funcionalidades a disposición de estas oficinas. En mi informe detallado correspondiente al bienio 2004-05 había subrayado la necesidad de que la Organización siga de cerca los progresos respecto de la infraestructura tecnológica adecuada para el SARH, con objeto de lograr su aplicación satisfactoria tanto en la Sede como en los países. Como se indica en los párrafos 81 y 82 de este informe, la fiabilidad y el rendimiento de la conectividad de la infraestructura de las oficinas exteriores variaban.

147. La Organización había determinado que la velocidad de conexión mínima deseada para las oficinas regionales, las Oficinas Subregionales y las Representaciones de la FAO (FAOR) debía ser de 384 kbps, 128 kbps y 64 kbps. Para octubre de 2007, todas las oficinas regionales, seis de las nueve oficinas subregionales y 60 de las 78 FAOR habían establecido la velocidad de conexión mínima deseada. Todas las oficinas en Europa, América Latina y Asia y el Pacífico y la mitad de las oficinas en África y el Cercano Oriente debían recibir la cobertura respecto de la aplicación del SGRH en la Fase I.

148. Se habían realizado ensayos de laboratorio utilizando el paquete simulador de WAN, "The Cloud" (la nube), mediante el cual se pudieron simular las distintas latencias, velocidades de transmisión de datos, cargas de red en competición, y tasa de descarga de paquetes, y se pudieron realizar comparaciones del rendimiento estableciendo una línea de base. Estos ensayos de laboratorio se confirmaron mediante ensayos *in situ*. No obstante, el plan de aplicación progresiva de las diversas funcionalidades se había finalizado ya en septiembre de 2007 y la aplicación en las oficinas descentralizadas había de iniciarse a partir de octubre de 2007.

149. La ideología de capacitación de la Organización se centra en la estrategia de proporcionar la capacitación en el momento oportuno. En el proyecto de plan de despliegue se había propuesto que la capacitación a todos los funcionarios (incluidos los de las oficinas más pequeñas) se proporcionaría al mismo tiempo, con el fin de aprovechar al máximo los recursos de capacitación. Pero la falta de información fidedigna y de adecuada conectividad determinaría una eficacia reducida de la capacitación, que repercutiría en la utilización eficaz del SGRH. Ello implicaría también costos adicionales para la capacitación en fechas posteriores.

150. *El SGRH tiene una función vital que desempeñar en el proceso de descentralización. La conectividad y la capacidad adecuada de las oficinas exteriores entrañan una importancia fundamental para determinar su capacidad de utilización óptima del SGRH. Recomiendo que se preste atención y se de prioridad a este aspecto de importancia decisiva, a fin de que el proyecto no acabe siendo un costoso ejercicio orientado a la TI para su uso en la Sede y el CSC. Recomiendo además que:*

- *se realicen análisis de los ensayos de laboratorio y ensayos in situ efectuados en las oficinas en los países, de forma que puedan reducirse al mínimo, en su caso, los problemas que puedan surgir a este respecto después de la aplicación progresiva;*
- *antes de proceder a la aplicación progresiva de las funcionalidades del SGRH en las oficinas que dependen de proveedores de servicios de Internet (PSI) es necesario cerciorarse de que tales proveedores dispongan de la capacidad suficiente así como de los niveles adecuados de rendimiento, a fin de garantizar el funcionamiento eficaz del SGRH en estas oficinas;*
- *la Organización verifique y examine si la velocidad de conexión deseable definida es efectivamente suficiente, habida cuenta de las demás funcionalidades desplegadas o por desplegar.*

151. La Organización se mostró de acuerdo en que deberían examinarse las decisiones de despliegue del SGRH teniendo en cuenta la carga de trabajo de las oficinas, el número de miembros del personal administrado, las funciones y transacciones realizadas, con el fin de analizar los costos y llegar a una decisión final sobre el despliegue. La Organización convino además en que la aplicación progresiva de las funcionalidades del SGRH en las oficinas que dependen del proveedor del acceso a Internet debe ejecutarse en forma razonada y añadió que se estaba emprendiendo una verificación sitio por sitio.

Participación de los usuarios

152. La participación adecuada de los usuarios y la gestión gradual de los cambios revisten una importancia fundamental para el sistema. En mi informe detallado correspondiente al bienio 2004-05 había subrayado la necesidad de que la Organización estableciera un plan general para la participación de los usuarios de las oficinas descentralizadas, de forma que se evitaran más tarde situaciones que hicieran preciso introducir importantes y costosos cambios en el sistema. En la Carta del proyecto se estipulaba la identificación de los representantes de todos los grupos de usuarios afectados por el nuevo sistema y la necesidad de que se comprometieran plenamente con el proyecto. La comunicación con los usuarios debía realizarse a tres niveles diferentes, a saber: el personal general, los ADG y el personal que posee conocimientos específicos. Por ello se formaron grupos de usuarios de HR (HRUG) con los principales representantes de los tres grupos. El HRUG debía reunirse una vez al mes y las actas de sus reuniones debían distribuirse a los encargados de la gestión del proyecto y al equipo del proyecto.

153. Si bien se introdujo el concepto de HRUG y la participación de los usuarios con una finalidad específica y una función predefinida, la participación de los usuarios, especialmente los usuarios finales, en la fase decisiva de elaboración, ensayo y aplicación fue insignificante. La participación de los usuarios se limitó principalmente a las oficinas operativas y a los interesados directos del proceso. Una participación más decidida de los clientes usuarios finales, especialmente en las fases de “concepción” y desarrollo, habría hecho que el producto final resultara más aceptable para los usuarios finales.

154. En una breve encuesta realizada por la auditoría, la mayoría de los usuarios finales consideró que no se les había involucrado ni al comienzo del proyecto ni durante el desarrollo del sistema, o ni siquiera al diseñar las interfaces de los usuarios. Declararon también que no se les había impartido una capacitación adecuada. La mayoría del personal (usuarios finales) consideró también que el sistema no era fácil de utilizar y se necesitaba más tiempo para acostumbrarse al nuevo sistema. Si bien se trata de impresiones recabadas de una encuesta muy rápida, la Administración Superior podría basarse en estas respuestas para volver a elaborar su política de comunicación.

Ensayos

155. En la sección de los requisitos y la estrategia de ensayo expuestos en la Carta del proyecto se describían en detalle los casos de ensayo y se especificaba el número de iteraciones que habían de realizarse antes de la aplicación. Los detalles de algunos de los ensayos realizados así como el número de iteraciones para cada una de los ensayos no eran verificables. La Organización aclaró que el ensayo del componente se había realizado de hecho antes de la aplicación general, si bien tales ensayos no siempre se documentaban necesariamente ni se hacía un seguimiento normalizado en los flujos de trabajo.

156. Hubo muchas “cuestiones” que abordar antes de la fase de entrada en funcionamiento y se solicitaron otros ensayos en los sectores de cálculo, de pago y de contabilidad de la nómina. En los 5 meses siguientes a la entrada en funcionamiento de la funcionalidad de nóminas, se presentaron 90 informes de problemas clasificados en las categorías de gravedad “máxima” y “elevada”. La mayoría de los informes de problemas se abordaron posteriormente a través del mecanismo de solicitudes de cambios de sistemas (SCR), aunque ésta no es la modalidad preferida de resolver los problemas, ya que la mayoría de ellos se habían previsto y deberían haberse atendido en la fase de diseño y elaboración, en particular los que se habían identificado antes de la entrada en funcionamiento. Abordar estas cuestiones a través del método de las SCR determinó un costo adicional para la Organización, pero no para el proyecto, puesto que se había considerado ya oficialmente cerrado.

157. Recomiendo que, conforme se estipula en los documentos relativos a los requisitos y la estrategia de ensayo, todos los ensayos respecto de los restantes módulos/funcionalidades se realicen antes de su aplicación general, a fin de lograr plenamente los objetivos financieros del SGRH y reducir al mínimo los costos indirectos. Recomiendo además que los usuarios finales participen en forma más efectiva en el proyecto.

158. La Organización se mostró de acuerdo respecto de la necesidad de adoptar los requisitos y la estrategia de ensayo bien definidos en las sucesivas aplicaciones generales del SGRH y añadió que las limitaciones de recursos no habían permitido emprender el pleno desarrollo, ensayo y aplicación progresiva de las funcionalidades del SGRH. No obstante, la Organización señaló que todos los cambios estaban sujetos a ensayos rigurosos conforme a los procedimientos más recientes y que muchos usuarios finales participaban en el ensayo final del SGRH y seguía participando en ensayos de cambios de sistemas.

Gestión de los cambios

159. No se ha publicado oficialmente el procedimiento de gestión de los cambios. El nivel de riesgos del proyecto determinado al comienzo en la fase de elaboración de la Carta del proyecto se mantuvo invariado y repercutió en el proyecto. Debería haberse establecido una estrategia de gestión de los cambios que incorporara tales controles, a fin de mitigar los riesgos del proyecto ya determinados. No se formuló una matriz/cuadrícula de riesgos. No existía una política de gestión de los cambios para toda la Organización que abarcara todas las actividades de la Organización, un aspecto esencial habida cuenta de los distintos sistemas en funcionamiento o en curso de aplicación en la Organización, la mayoría de los cuales son interdependientes. Si bien se estableció un mecanismo de síntesis y de examen del proceso de solicitudes de cambios tras la difusión por correo electrónico el 5 de abril de 2007, se pidió un método de comunicación mucho más eficaz. Además, a la notificación por correo electrónico no siguió la formulación y notificación de una política oficial aprobada al nivel apropiado, tal como se había previsto.

160. No se había formulado ni notificado la política relativa a la gestión de la configuración. En consecuencia, puede que esa carencia afecte a la eficacia del sistema y los procedimientos de gestión de los cambios. La gestión de la configuración se realizó sistema por sistema y no se aplicó ningún enfoque de gestión central de la configuración que pudiera utilizar eficazmente un depósito central en relación con los diversos componentes de TI (sistemas, infraestructura, documentación). La Organización se mostró de acuerdo en que la gestión de la configuración era un proceso fundamental que era necesario establecer, pero señaló que el proceso requería cuantiosos recursos y no podía establecerse eficaz y plenamente con el actual nivel de recursos disponibles para respaldar el sistema.

161. Recomiendo la formulación inmediata y comunicación efectiva de una política oficial y general de control de los cambios respecto del SGRH de Oracle. Recomiendo además que se reconozcan y se acepten al nivel apropiado los posibles graves riesgos que entraña la carencia de una política establecida de gestión de la configuración que especifique la línea de base y el enfoque para administrar los cambios.

162. La Organización se mostró de acuerdo respecto de la importancia de la formulación y comunicación de una política de control de los cambios respecto del SGRH de Oracle, y señaló que se había definido dicha política y se publicaría en breve en la Intranet de la Organización, y añadió que en reconocimiento de la importancia de adoptar métodos eficaces para comunicar los cambios organizativos y de los procesos se estaban realizando esfuerzos para elaborar una estrategia de comunicación.

Gestión de la capacitación

163. Contrariamente al plan y la estrategia de capacitación de la Organización, hasta noviembre de 2007 se habían gastado casi 0,3 millones de euros (el 14 % del total de los costos de capacitación) en contratar instructores externos para impartir capacitación a los usuarios del SGRH. La Organización declaró que el personal del proyecto estaba ocupado plenamente con la aplicación del SGRH, con excepción de dos de los instructores ex funcionarios del SGRH y que el personal del proyecto había colaborado en las sesiones denominadas “Conoce a los expertos”.

164. Se estableció un sitio dedicado al aprendizaje electrónico para ayudar a los usuarios. El número total de visitas efectuadas al sitio de aprendizaje electrónico, del 1.º de mayo al 21 de septiembre de 2007, por 964 visitantes individuales, fue de 2 357, con un promedio de 16 visitas por día. De los visitantes individuales, 581 visitaron el sitio de aprendizaje electrónico una sola vez. Una de las razones de la falta de interés suficiente podría ser la moneda de adquisición del material de capacitación. En la breve encuesta rápida que se realizó, mientras la mayoría de los directores respondieron que se les había impartido capacitación, el personal recurrió a la ayuda de sus colegas. Esto indica el esfuerzo insuficiente de capacitación del personal en componentes como Self Service (autoservicio), Leave Management System (sistema de gestión de las vacaciones) etc., en que los funcionarios son los usuarios finales efectivos del sistema. La Organización declaró que el problema se había agravado a causa de las prolongadas interrupciones obligatorias de contratos del personal y los consultores contratados a corto plazo que se encargaban del sitio.

165. La Organización indicó que se había establecido un mecanismo para que los directores y el personal determinaran las necesidades de capacitación. La Organización añadió que se solicitaba a todos los participantes en las actividades de capacitación que formularan observaciones y que se estaba preparando un formulario electrónico que sustituyera a los formularios de evaluación en papel.

Mecanismos de vigilancia y evaluación

166. El hecho de pasar a la fase posterior cuando todavía no se ha terminado la fase de aplicación progresiva de varias funcionalidades y de disolver el equipo del proyecto puede dar lugar también a dificultades de control, al efectuar la aplicación progresiva de nuevas funcionalidades o elaborar otras. Varios sectores problemáticos conocidos que se habían identificado antes de la fase de aplicación progresiva quedaron sin resolverse en el momento de la entrada en funcionamiento. Esta situación entraña fundamentalmente la posibilidad de originar defectos de diseño en la fase posterior a la aplicación. Los problemas no resueltos tendrían que abordarse a través de solicitudes de cambios de sistemas; tal metodología lleva consigo los riesgos de pérdida de control y de aumento de los costos.

167. En el diseño del sistema no se había incorporado todavía un proceso que ayudara a medir el rendimiento con respecto a las expectativas ni se había previsto éste para la fase posterior a la aplicación. Todavía no se había realizado la evaluación de la eficiencia y los beneficios de diversas funcionalidades en comparación con el entorno anterior a la aplicación. Teóricamente, estos parámetros o indicadores se tenían que haber finalizado, con los correspondientes puntos de referencia, antes de su aplicación. La Organización declaró que el CSC estaba en proceso de reanudar los informes de análisis de la carga de trabajo y que se utilizarían en Roma y en Budapest como medida de los costos de elaboración y, posiblemente, de los ahorros.

Conclusión

168. Todavía no se ha alcanzado plenamente el nivel óptimo de eficacia en función de los recursos. Es necesario completar las funcionalidades. Es preciso reorganizar los procesos operativos para respaldar la concesión de mayores atribuciones y la reducción de la cadena de aprobación. Se han elaborado informes del sistema de gestión administrativa, y se han utilizado en la prestación de servicios en materia de recursos humanos. La Organización debería centrar sus actividades en adaptar las funcionalidades a los objetivos generales de la Organización. Debería establecerse un mecanismo de evaluación del rendimiento de los servicios prestados para medir la prestación con arreglo a los indicadores de referencia y los datos de referencia históricos. La Organización pudo analizar las respuestas obtenidas en la encuesta rápida administrada por la auditoría para obtener indicaciones sobre las estrategias a seguir respecto de la capacitación y la participación de los usuarios.

169. La Organización declaró que se estaba finalizando el Plan de los sistemas administrativos relativo a 2008-09 y se estaba completando el examen sistemático de los proyectos de sistemas administrativos junto con los correspondientes trabajos de SGRH pendientes, a los cuales seguiría un acuerdo sobre las prioridades y la asignación de fondos. La Organización añadió que sería necesario tener en cuenta otros factores externos (como las recomendaciones de la EEI y las iniciativas de reforma en curso) y adaptarlos en función de las aplicaciones administrativas y las prioridades de los sistemas. La Organización añadió que en el futuro se tenía la intención de recurrir a las encuestas para obtener información de los usuarios.

Planificación institucional de los recursos en el módulo financiero de Oracle (Oracle ERP Financials)

170. Se realizó una auditoría de la tecnología de la información de Oracle ERP Financials del 10 de septiembre al 5 de octubre de 2007.

Introducción

171. El sistema Oracle se estableció en dos fases: la primera, que se introdujo en 1999, se centró en el flujo financiero de los procesos operativos de la Organización. La segunda fase, que se introdujo en 2007, comprendió los componentes de recursos humanos y de la nómina.

172. El sistema principal de Oracle es el Sistema de gestión de recursos administrativos de la Organización. Utiliza el paquete e-Business de Oracle 11i (versión 11.5.10). El sistema dispone de módulos financieros, de recursos humanos y de adquisiciones. La Organización dispone además de varios sistemas administrativos y operativos satélites: el Sistema de contabilidad sobre el terreno (FAS), las tramitaciones de viajes (ATLAS), el Sistema de apoyo a la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa (PIRES) y la Red de información sobre las oficinas en los países (COIN).

173. Los proyectos de planes objeto de examen para el período 2006-2011 prevén la aplicación de las funcionalidades todavía no utilizadas de la planificación institucional de recursos (ERP) para mejorar los procesos operativos, aprovechando las oportunidades tecnológicas proporcionadas por la ERP para adoptar nuevos módulos y aplicaciones empresariales, integrando las funcionalidades de los sistemas satélites en la ERP principal; ampliando y extendiendo la aplicación de la ERP existente a las partes de la Organización todavía por cubrir, y mejorando la cobertura, calidad y accesibilidad de la información sobre gestión proporcionada por la ERP.

Objeto y enfoque de la auditoría

174. La auditoría de la tecnología de la información (TI) del sistema de ERP de Oracle relativo al flujo financiero, realizado en la primera fase, abarcó el período hasta octubre de 2007; los acontecimientos posteriores indicados por la Organización se han tenido en cuenta cuando procedía. Se examinó el proceso de mejora del sistema y se revisaron los controles aplicados para garantizar la seguridad de la información y la gestión de los cambios. Se consultó la base de datos utilizando el sistema SQL (lenguaje de consulta estructurado) y se analizó su contenido, se examinó la documentación disponible sobre las políticas y prácticas relacionadas con el sistema ERP y se mantuvieron conversaciones con la Administración. Se tuvieron en cuenta los dos informes de la

AUD: "AUD 2806 (30/6/06) - Seguridad de la base de datos de Oracle" y "AUD 2906 (27/12/06) - Administración de la seguridad en Oracle".

Proyecto de sustitución del Sistema de contabilidad sobre el terreno

175. El Sistema de contabilidad sobre el terreno (FAS) se introdujo en las oficinas exteriores en 1999 como sistema de usuario único basado en PC, con carga y descarga normales de datos de la ERP de Oracle y a ésta. Este sistema ha sido objeto de muchas revisiones a lo largo de los años. En 2004, se estableció el proyecto de sustitución del FAS para identificar y aplicar una solución que satisficiera mejor las necesidades de la Organización. Se había previsto aplicar el proyecto de sustitución en tres fases a lo largo de aproximadamente 24 meses, de forma que se completara para el 1.º de septiembre de 2006.

176. Se nombraron una Junta del proyecto y un Director de proyecto junto con otros miembros del equipo del proyecto para la gestión del mismo. El control general del proyecto correría a cargo de la Junta del proyecto. Debía presentarse informe de los progresos en el Proyecto de sustitución del FAS al Comité de Gestión del Proyecto de Oracle (OPMC).

177. En febrero de 2005 el OPMC había tomado nota de que el proyecto de sustitución del FAS iba a durar aproximadamente 24 meses y se había previsto una meta de aplicación para el tercer trimestre de 2006. Después de esta reunión, el OPMC no volvió a examinar la cuestión del proyecto de sustitución del FAS y desempeñó una función menos proactiva en el proyecto, centrando la atención en otras iniciativas de la Organización.

178. Poco a poco la aplicación del proyecto de sustitución del FAS comenzó a demorarse. En febrero de 2007 se presentó un nuevo plan de proyecto que preveía que la aplicación del sistema se completara para el 31 de septiembre de 2007, comenzando la aplicación progresiva a partir del 1.º de octubre de 2007. Sin embargo, a fecha de abril de 2007, se preveía un nuevo retraso de cuatro meses.

179. La Organización indicó que la existencia de conflictos de recursos con otros importantes proyectos, tales como el SGRH, la dependencia de la solución técnica de la aplicación previa del proyecto de SGRH y la necesidad de examinar los efectos producidos por las principales actividades relacionadas con las propuestas de reforma en las necesidades operativas de las oficina exteriores constituían los principales factores que habían contribuido a retrasar las actividades del proyecto con respecto al plan.

180. Tras la finalización de la auditoría, la Junta del proyecto suspendió las actividades del proyecto hasta que no se confirmaran los requisitos y las consecuencias derivadas del proyecto relativo a las NICSP y las recomendaciones de la EEI, habida cuenta de sus importantes consecuencias en términos de sistema y de procedimiento para las oficinas descentralizadas, y pidió que se preparara un plan revisado del proyecto.

181. Observo que los motivos de la decisión de suspender por el momento la continuación del proyecto de sustitución del Sistema de contabilidad sobre el terreno (FAS) en espera del examen de otras actividades afines ya existían y se conocían desde mucho antes. Recomiendo que, de cara al futuro, se evalúe la necesidad de emprender un nuevo proyecto o de continuar uno ya iniciado teniendo en cuenta otras actividades e iniciativas de la Organización.

Procedimiento de control de los cambios en Oracle

182. El objetivo de la nueva política sobre el Procedimiento de control de los cambios que se estaba finalizando había de complementar el entorno de control interno de la Organización evitando pérdidas, modificaciones no autorizadas o la utilización indebida de los datos en los sistemas de aplicación administrativa y asegurar que las aplicaciones administrativas continuaran satisfaciendo las necesidades operativas de la Organización. Mientras no se formalice la nueva política, es necesario ajustarse al proceso de control estipulado en el resumen del Procedimiento de control de los cambios.

183. En marzo de 2007, la Organización estableció un sistema de seguimiento del flujo de trabajo de elaboración de programas informáticos, denominado "Team Track", para comunicar y registrar todas las solicitudes de cambios de sistemas (SCR) y los informes sobre problemas (PR), con el fin de controlar y seguir de cerca los cambios en los actuales sistemas de aplicación. Los SCR y los PR son

entidades distintas que se abordan de forma separada. Los informes de problemas se refieren a cuestiones identificadas con la actual configuración del sistema y forman parte del apoyo permanente del sistema. Por otra parte, los SCR forman parte de un plan de trabajo definido establecido para toda la Organización por las unidades operativas; no forman parte de un apoyo permanente.

184. Las unidades operativas, a través de la Unidad de Control de Aplicaciones Administrativas (AACU), clasifican las SCR y los PR sobre la base de su urgencia o importancia crítica para los procesos operativos, a reserva de un examen técnico a cargo de la División de Tecnología de la Información (KCT). En función de su “gravedad”, las SCR y los PR se clasifican en una de las cinco categorías siguientes: “crítica”, “máxima”, “elevada”, “media” o “baja”. El desarrollo, configuración y ejecución de todos los cambios autorizados corre a cargo de la KCT.

Análisis de datos de las SCR y los PR pendientes

185. Tras realizar un análisis de datos de 254 SCR en octubre de 2007 se observó que, en promedio, de cada 10 SCR recibidas se cerraban cuatro por semana. De las 50 SCR abiertas, de gravedad “crítica” o “máxima”, 31 se habían presentado en marzo/abril de 2007, habiendo identificado 28 de ellas como de complejidad “media” o “baja”. Un análisis análogo de 518 PR indicó que, en promedio, se habían recibido 20 PR y se habían cerrado 11 por semana. Seis de los PR de gravedad “crítica” se abrieron tras un intervalo medio de 55 días. De los 97 PR de gravedad “máxima” abiertos, 13 se presentaron en marzo/abril de 2007; 12 de ellos eran de complejidad “media” o “baja”. La Organización debía desarrollar formas y medios para reducir aún más el tiempo necesario para cerrar las SCR y los PR.

186. El análisis por sectores de las SCR y los PR recibidos después de marzo de 2007 mostró que 92 SCR y 151 PR se referían a Oracle Financials y aplicaciones más antiguas. El resto pertenecía al ámbito del SGRH. Habida cuenta del nivel de madurez y estabilidad que Oracle Financials, introducido en 1999, debería tener en el entorno de producción, la proporción de SCR (36 %) y PR (29 %) con respecto al total de casos notificados es considerable. La Organización indicó que el motivo del número relativamente elevado de PR y SCR en el ámbito de Oracle Financials se debió en gran parte al período de congelación de códigos durante el proyecto relativo al SGRH. No obstante, la Organización debía reexaminar la cuestión.

187. Todas las SCR y algunos de los PR requieren que las unidades operativas proporcionen una descripción de la “especificación funcional” para la elaboración. Las unidades operativas, sin embargo, no disponen de los recursos o los conocimientos adecuados para satisfacer este requisito. Si bien en el pasado había funcionado el mecanismo de préstamo de analistas de la KCT para ayudar a preparar las especificaciones funcionales, es necesario elaborar un mecanismo apropiado para el futuro.

Cambios de emergencia

188. Todo caso que entrañe graves consecuencias, ya sea por el número de usuarios o los sistemas o servicios críticos afectados, requeriría una respuesta inmediata. La decisión de si un determinado caso constituye o no una emergencia debe basarse en criterios bien definidos, ya que los cambios de emergencia eluden los procesos técnicos y operativos normales. Por consiguiente, es una buena práctica disponer de un proceso oficial de cambios de emergencia, de forma que todo cambio de alta prioridad siga un proceso rápido, los riesgos sean objeto de una gestión apropiada y se documente debidamente el cierre del cambio de emergencia.

189. Recomiendo que la Organización aumente la capacidad de las unidades operativas para que puedan preparar las especificaciones para las solicitudes de cambios. Recomiendo además que la Organización introduzca un procedimiento para los cambios de emergencia.

190. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación e indicó que posteriormente se había adoptado un proceso para introducir cambios de emergencia en el entorno de producción después de la elaboración, que llevaría adelante la capacitación de las unidades operativas en función de la disponibilidad de recursos y que en 2008 se definiría un procedimiento oficial de emergencia.

Seguridad de la base de datos y las aplicaciones

191. El mecanismo de control del acceso adquiere importancia en el sistema de la EPR debido a que se trata de un sistema integrado. El acceso inadecuado a cualquiera de los ámbitos, es decir, sistema operativo, base de datos o aplicación, expone a la posibilidad de que se viole la confidencialidad y se comprometa la integridad de los datos.

192. Los controles de la contraseña, la desconexión por inactividad de un usuario, la determinación del número máximo permisible de sesiones concomitantes para un determinado usuario y la especificación del número de intentos de acceso son algunas de las líneas de defensa en la protección de una base de datos contra el acceso no autorizado. Corresponde al administrador establecer los parámetros de los perfiles de los usuarios. No obstante, no se habían establecido parámetros en estos perfiles.

193. La configuración por defecto en Oracle en el ámbito del perfil “RESOURCE_LIMIT” no aplica limitación alguna sobre el uso de los recursos por un usuario cualquiera. Por consiguiente, deberían establecerse límites para evitar que los usuarios se conviertan en acaparadores de recursos que afecten al rendimiento de la base de datos. La Organización declaró además que en lugar de esa línea de acción y para seguir de cerca el funcionamiento, se generaban cada día alertas o informes sobre el uso de los recursos para las consultas efectuadas en el sistema y se adoptaban medidas cuando se detectaban deficiencias en el funcionamiento.

194. En entornos en que a los usuarios se les concede acceso directo a editores del sistema SQL, los usuarios pueden eludir los controles dentro de una aplicación conectándose directamente a la base de datos. Para hacer frente a este riesgo, pueden establecerse opciones utilizando el cuadro PRODUCT_USER_PROFILE que impide el acceso indirecto a la base de datos. Sin embargo, no se había puesto en práctica esta medida. La Organización declaró que la gestión del perfil podría representar un enfoque más eficaz, pero que sería necesario asignar recursos adicionales al equipo de administración de la base de datos (ABD).

195. Recomiendo que la Organización reconfigure los valores de los parámetros relativos a los perfiles de los usuarios con arreglo a los requisitos de seguridad del sistema, equilibrando las exigencias de seguridad con la facilidad de uso y asegurando mejores controles de acceso. Observo que el establecimiento de límites de recursos contribuirá a asegurar que la aplicación o el usuario no acaparen intencionalmente, o involuntariamente, los recursos de la base de datos y del sistema, por lo que recomiendo que la Organización examine los medios para establecer perfiles de recursos, a fin de limitar la utilización de los recursos destinados para la base de datos.

196. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación e indicó que los cambios recomendados se aplicarían después de que se actualizara la base técnica de referencia, equilibrando así la seguridad con la facilidad de uso y asegurando un mejor control del acceso en 2008-2009.

Autenticación de usuarios

197. El acceso al sistema de EPR del paquete e-Business de Oracle (Sistema de gestión de los recursos administrativos de la Organización) se basa en las responsabilidades asignadas para los diversos módulos. Había 2 899 usuarios activos de las aplicaciones de Oracle Financials. El acceso a los sistemas financieros se concedió en función de las necesidades operativas y se asignaron cuentas a los distintos usuarios con arreglo a las funciones que desempeñaban. La AACU estaba realizando un seguimiento mensual de los registros de acceso.

198. Por lo que respecta al procedimiento operativo normalizado no se aplicaban sistemáticamente fechas de finalización para las cuentas de los funcionarios. De los 2 899 usuarios activos, más del 81 % no tenía asignada una fecha límite para sus cuentas de usuarios. Tras analizar los registros de las cuentas de usuarios se observó que 38 usuarios habían accedido por última vez al sistema en fecha anterior a 2007. De esos 38 usuarios algunos habían accedido por última vez al sistema en 2002 o antes, teniendo asignadas responsabilidades que requerían el acceso periódico al sistema de Oracle Financials. Cinco cuentas de usuarios activas pertenecían a funcionarios cuyos nombramientos estaban rescindidos. Tomo nota de que la Organización adoptó medidas inmediatas para poner término a estas cinco cuentas de usuarios activas.

199. Los procedimientos de auditoría y revisión del acceso adoptados por la Organización prevén que las contraseñas caduquen en consonancia con la política establecida de control del acceso al sistema financiero. En el caso de Oracle Financials, está previsto que las contraseñas de las cuentas caduquen cada 30 días. El análisis de los datos correspondientes reveló que había 24 cuentas de usuarios cuyas contraseñas no tenían establecidos límites de caducidad. Se adoptaron medidas inmediatas para corregir dos de estas cuentas. La Organización declaró que las restantes 22 cuentas eran cuentas de sistema que se necesitaban para el funcionamiento de Oracle y que no se había establecido deliberadamente una fecha límite para asegurar la disponibilidad ininterrumpida del sistema y de todas las funcionalidades.

200. Los procedimientos de auditoría y revisión del acceso prevén también el seguimiento del sistema para asegurar la eficacia y la conformidad con una política de control del acceso. Si bien como parte del sistema de vigilancia se han de examinar los intentos de acceso fallidos, no se cumplía esta disposición de forma sistemática.

201. *Observo deficiencias en la práctica de concesión y vigilancia del acceso al sistema con respecto a los procedimientos de seguridad estipulados. Recomiendo que la Organización examine la situación relativa a los procedimientos estipulados y evalúe las prácticas y normas, o su ausencia, desde el punto de vista de la seguridad del sistema.*

202. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación e indicó que se realizarían esfuerzos para aplicarla con carácter prioritario.

Cuentas de usuarios genéricos

203. Tras analizar la base de datos de los usuarios de la aplicación se observó que, a 24 de septiembre de 2007, había 103 cuentas de usuarios genéricos creadas para distintas responsabilidades y la mayoría de estos usuarios genéricos eran usuarios activos perpetuos. La mayoría de los usuarios genéricos pertenecían a los FAOR, pero había algunas cuentas de usuarios genéricos creadas para responsabilidades asignadas a usuarios específicos. La Organización aseguró que proseguiría sus esfuerzos por reducir al mínimo posible el número de cuentas genéricas.

Habilitación de opciones de auditoría en función del objeto

204. Se entiende por “objeto” una región asignada de almacenamiento de memoria. Para hacer frente al riesgo de presencia de objetos en la base de datos, deberían establecerse medios de verificación retrospectiva. Como el establecimiento de pistas de verificación retrospectiva se basaría más bien en requisitos operativos que en técnicos, es necesario que las unidades operativas especifiquen los objetos que han de habilitarse para la incorporación de pistas de verificación retrospectiva. La Organización declaró que las actividades pertinentes se emprenderían en 2008 con subordinación a las actividades necesarias para respaldar las necesidades de las unidades operativas.

Actualizaciones de parches críticos

205. Se denomina actualización de parches críticos (Critical Patch Update) (CPU) a la recopilación de tales parches que publica periódicamente Oracle para hacer frente a múltiples vulnerabilidades de la seguridad. La recopilación puede incluir también arreglos no relacionados con la seguridad que se requieren (debido a las interdependencias) para la aplicación de los parches. Las CPU para el paquete e-Business de Oracle no son acumulativas, es decir, la última CPU no incluye los parches de todas las anteriores CPU. En 2007, Oracle publicó tres CPU que en total contenían 132 parches. La Organización declaró que la aplicación de las CPU para los productos de Oracle era una cuestión reconocida de suma importancia, por lo que se estaba estudiando la forma de proceder a este respecto.

Gestión de la continuidad de los procesos operativos

206. El paquete e-Business de Oracle contiene una serie de módulos que comprenden una amplia variedad de procesos operativos y una amplia base de datos integrada. Todos los módulos y los datos están lógicamente relacionados entre sí. La Organización tiene previsto reducir la dependencia de los sistemas satélites para los procesos operativos básicos mediante la integración de sus funcionalidades en la EPR. Estas características originan graves riesgos de punto único de fallo. Por esta razón,

adquiere importancia la elaboración de un plan de continuidad operativa (BCO) así como de un plan para la recuperación en situaciones de catástrofe (PRSC).

207. La Organización había establecido, sin embargo, algunas medidas independientes, tales como fuentes de alimentación ininterrumpible (UPS) totalmente redundantes, servidores de producción con alto grado de redundancia interna, medidas actualizadas de detección y extinción de incendios, de seguridad física y detección de intrusos, una política de copia de seguridad documentada que incluye la realización de copias de seguridad en frío con frecuencia semanal y un procedimiento de exportación diaria de datos para salvar planes de importancia crítica.

208. Si bien la Organización almacenaba las cintas de las copias de seguridad fuera de las instalaciones, los procedimientos de restauración de las copias de seguridad de los datos no estaban documentados. La Organización indicó que todavía no se habían elaborado los mencionados planes BCO y PRSC por no disponer de los recursos necesarios.

209. *Habida cuenta del carácter integrado del sistema de ERP, es fundamental disponer de un plan de continuidad de las actividades (PCA) así como de un plan para la recuperación en situaciones de catástrofe (PRSC) respecto de la TI. Recomiendo que la Organización vuelva a examinar la cuestión y, o bien tome medidas inmediatas para establecer un PCA y un PRSC o bien reconozca claramente y acepte los riesgos que derivan del hecho de no disponer de un PCA y un PRSC en un entorno de ERP.*

El Plan de cuentas

210. El plan de cuentas determina la forma en que se recogen, clasifican y se almacenan los datos contables para fines de presentación de informes. Los números de cuenta se componen de segmentos, denominados 'flexfield' de contabilidad. Todas las cuentas están identificadas por una combinación única de claves de flexfield de contabilidad (AFK). Los valores de AFK se definen durante la configuración y creación del plan de cuentas. Una vez creados los valores de AFK, difícilmente se pueden eliminar sin arriesgar la integridad de toda la aplicación. En consecuencia, se desactivan los códigos de cuenta incorrectos.

211. En el ámbito de Oracle Financials, se aplican las normas de validación cruzada (NVC) para impedir la creación de valores de AFK no válidos, es decir, códigos de cuenta no permitidos por las disposiciones operativas. Las NVC se aplican en todo el sistema a las actividades de todos los usuarios. Si una transacción no tiene un valor AFK válido, el sistema de Oracle no permite continuar el proceso.

212. Después de realizar un análisis de los valores de AFK se observó que 13 combinaciones flexfield no respetaban las NVC. Si bien las transacciones relativas a esas combinaciones se referían tal vez al período inicial de aplicación de Oracle Financials en que en algunos casos se desatendían las NVC para permitir la contabilidad de las transacciones y el cierre de los libros de contabilidad, la presencia de registros activos hace aún más necesario que se desactiven todas esas combinaciones en conflicto con las NVC.

213. *Recomiendo que se desactive cualquier combinación de códigos creada que viole las normas de validación transversal y que se documente este proceso para fines de supervisión.*

214. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación.

Separación de funciones

215. Los procedimientos de control del acceso de la Organización para Oracle Financials prevé que el nivel de acceso otorgado deberá adecuarse a los fines operativos y no deberá comprometer el principio de separación de las funciones. Toda excepción permitida caso por caso a estas normas debe ser documentada. La Organización convino en que la separación de funciones era un mecanismo de control interno de importancia decisiva y señaló que se habían planificado exámenes periódicos de las excepciones como parte de las prioridades del plan de trabajo de 2008, y se realizarían en función de la disponibilidad de recursos.

Gobernanza en materia de TI

216. La Organización tiene varios comités de administración superior que se ocupan de sectores de TI: el OPMC, el Comité de Comunicaciones de la Organización y el Centro de información agraria mundial (WAICENT). Hay además otros comités, por ejemplo, el Comité de Seguridad de la Información, el Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre el sistema de información sobre gestión, el Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo; y el Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre el sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa, que se ocupan de sectores y actividades que plantean demandas respecto de los recursos de los sistemas de TI.

217. La Organización se está embarcando en una amplia variedad de cambios: la aplicación de las propuestas de reforma, las NICSP, el SGRH, la sustitución del FAS y las recomendaciones formuladas en el informe de evaluación externa independiente. Estos cambios determinarían, entre otras cosas, cambios o modificaciones de los procesos, modelos y marcos operativos. Uno de los elementos que facilitarían la gestión eficaz del cambio sería el marco de tecnología de la información.

218. Habida cuenta del aumento de la demanda respecto de los recursos del sistema de TI, recomiendo que en el actual proceso de examen de la gobernanza de la TI en la Organización se examine la posibilidad de establecer un mecanismo transversal de alto nivel de gobernanza de la TI que evalúe y establezca prioridades entre las demandas que compiten entre sí.

219. La Organización aclaró que la nueva estructura de gobernanza de la TI que se estaba finalizando dispondría de comités más activos dotados del nivel adecuado de funciones y responsabilidades, y que ello contribuiría a priorizar las demandas en competición sobre los recursos de la Organización.

Funcionamiento del mecanismo de supervisión en los servicios internos de auditoría y el Programa de auditorías locales

220. Del 5 al 30 de noviembre de 2007 se realizó una auditoría del aprovechamiento eficaz de los recursos respecto del “Funcionamiento del mecanismo de supervisión en los servicios internos de auditoría y el Programa de auditorías locales”.

Introducción

221. El marco de supervisión de la Organización comprende dos componentes: la supervisión interna y la supervisión externa. La supervisión interna incumbe a los órganos rectores, el Comité de Auditoría, la Oficina del Inspector General, el Servicio de Evaluación de la FAO y al Programa de auditorías locales. La auditoría externa realiza una supervisión externa complementaria.

Auditoría interna

222. La función de auditoría interna se estableció en julio de 1947, de conformidad con el Reglamento Financiero de la Organización. A lo largo del tiempo, el perfil de las funciones ha sufrido una serie de cambios respecto de su ubicación en la estructura orgánica, el mandato, las pautas de presentación de informes y la dotación de personal. En octubre de 1997 se cambió el título de Jefe de la oficina del Departamento de Auditoría Interna (AUD) por el de Inspector General.

223. El 1.º de febrero de 2000, se aprobó la Carta de la Oficina del Inspector General, en la que se establecen la misión y el marco de actividades, la rendición de cuentas, las atribuciones, independencia, responsabilidad, comunicación de los resultados y las normas de actuación. La Oficina del Inspector General tiene la responsabilidad de la auditoría y la investigación internas, así como de la vigilancia y la evaluación de la idoneidad y la eficacia de los sistemas de control interno, la gestión financiera y el uso de los bienes de la Organización. El Inspector General es el único responsable, y rinde cuentas directamente al Director General. Al final de cada año, el Inspector General prepara un informe anual al Director General sobre las actividades de la Oficina para su presentación al Comité de Finanzas. La AUD trata de ajustarse a las normas de comprobación interna de cuentas promulgadas por el Instituto de Auditores Internos.

Programa de auditorías locales

224. En 1994 la Organización inició su reestructuración para descentralizar actividades, simplificar procedimientos y reducir costos. Un resultado directo del proceso de descentralización fue que la documentación justificativa de las funciones de contabilidad se mantenía en las oficinas locales. Tras la descentralización de las oficinas exteriores y los cambios consiguientes adoptados en la estructura de control, en 1995 la Organización estableció un Programa de auditorías locales (PAL).

225. La finalidad del PAL era mejorar el marco de control y gestión financieros de las oficinas exteriores, reforzando la rendición de cuentas, con objeto de asegurar la exhaustividad y precisión de las cuentas locales y mejorar también el control interno. El Programa de auditorías locales comprende 77 Representaciones de la FAO (FAOR), cerca de 600 proyectos, 220 cuentas bancarias y más de 275 millones de USD de gastos anuales. Los países donde están ubicadas las oficinas regionales y subregionales están atendidos por el AUD y por tanto están excluidos del ámbito de aplicación del PAL.

226. En 1999, en cumplimiento de la recomendación del Auditor Externo, se revisó el ámbito de aplicación y la frecuencia del PAL. A partir de julio de 2004, la periodicidad de la auditoría local se basó en la cuantía de los desembolsos anuales por país, es decir, los FAOR con programas hasta un millón de USD habían de ser sometidos a auditorías anuales y los países con programas de cuantía superior al millón de USD a auditorías trimestrales. Se contrataron auditores locales para llevar a cabo visitas in situ con objeto de verificar la documentación correspondiente mantenida en el lugar.

Objeto y enfoque de la auditoría

227. La auditoría del aprovechamiento eficaz de los recursos respecto del funcionamiento del mecanismo de supervisión en los servicios internos de auditoría y el Programa de auditorías locales abarcó el bienio 2006-2007; los acontecimientos posteriores indicados por la Organización se han tenido en cuenta según se ha considerado apropiado. En los casos pertinentes, se examinaron los períodos precedentes para analizar las tendencias. La auditoría incluyó el examen de los registros y la documentación de que disponía la AUD así como el análisis de la base de datos del sistema de contabilidad del Grupo para la contabilidad descentralizada. Se mantuvieron conversaciones con los principales directores de la AUD y la División de Finanzas y se tuvieron en cuenta los informes de examen del Instituto de Auditores Internos sobre la calidad de los informes de auditoría interna. La auditoría no abarcó la actividad de investigación ni el Servicio de Evaluación. Mis observaciones y recomendaciones relativas a la AUD y el LAP se presentan en el ámbito de sus respectivos exámenes.

Auditoría interna

Planificación de las auditorías

228. Se examinó el Programa de trabajo relativo a los bienios 2004-2005 y 2006-2007 que contiene las actividades planificadas, las revisiones de los planes anuales, los informes anuales de las actividades relativos a los años 2004-2006 y los informes trimestrales sobre los progresos realizados.

229. Algunas asignaciones propuestas para los objetivos iniciales del Programa de trabajo no se incluyeron en el plan de trabajo inicial o aunque se incluyeran fueron eliminadas del plan de trabajo revisado. Las revisiones del plan de trabajo se refirieron principalmente a las actividades no planificadas. No se realizó el análisis de los riesgos asociados al hecho de no haber cumplido las asignaciones planificadas inicialmente en relación con los sectores de alto riesgo identificados. Debía documentarse más detalladamente la justificación de los cambios en el plan de auditoría.

230. En los informes anuales de las actividades hasta el año 2004 presentados al Comité de Finanzas las actividades planificadas y no planificadas se expusieron separadamente. En cambio, los informes presentados al Comité de Finanzas a partir de 2005 se limitaron a una declaración sobre los informes emitidos. A este respecto, observo que se está examinando la relación entre la planificación de la auditoría interna y los órganos rectores en el contexto de la evaluación externa independiente (EEI) y el proceso de reforma.

231. El manual de auditoría interna establece que se ha de someter a auditoría toda actividad expuesta a suficiente riesgo como para requerir una actividad de garantía a lo largo del tiempo. No

obstante, la periodicidad de las auditorías internas para las oficinas en los países y las oficinas de proyectos, estipulada en julio de 2004, dependía de la cuantía de los desembolsos de los FAOR.

232. Examinando la lista de las auditorías realizadas se observó que algunos de los sectores de riesgo no se habían sometido a auditoría durante largo tiempo. Por ejemplo, la auditoría de la Representación de la FAO en Malí, una zona de alto riesgo, se llevó a cabo en 2008 después de un intervalo de más de 10 años. Cuatro FAOR clasificadas como zonas de medio riesgo no han sido auditadas desde 1994, una desde 1995 y dos desde 1999.

Evaluación de riesgos

233. De conformidad con las recomendaciones formuladas por el Auditor Externo en su informe detallado relativo al bienio 2000-2001, la AUD había llevado a cabo evaluaciones basadas en los riesgos para determinar los sectores que habían de auditarse y procedió a su aplicación a partir del plan de auditorías de 2004-2005. El modelo de evaluación de riesgos genera una visión de la distribución de los riesgos financieros y operativos en toda la Organización. Se solicitan las aportaciones de los jefes funcionales y se examina la evaluación de riesgos con el Comité de Auditoría para obtener su asesoramiento.

234. Examinando la documentación relativa a la evaluación de riesgos y la planificación de las auditorías para el bienio 2006-2007 se observó que del universo de auditoría a 31 de diciembre de 2005, que constituyó la base para la planificación de las auditorías para el bienio 2006-2007, se habían excluido los procesos de nivel macroeconómico en el ámbito de diversas entidades y la clasificación general de riesgos asignada a esos procesos. No había detallado, sin embargo, los sectores, las funciones, actividades o sistemas a nivel microeconómico que al final se habían seleccionado para la auditoría y los riesgos asociados con dichos procesos.

235. Los objetivos de auditoría indicados en el Programa de trabajo para el bienio 2006-2007 estaban constituidos por subelementos de las entidades y procesos auditables indicados en el universo de auditoría, no obstante, no resultaba claro ni bien documentado el vínculo entre la actividad de evaluación del riesgo y la planificación efectiva de las auditorías.

236. El proceso de evaluación de riesgos fue revisado tres veces en tres bienios. Las frecuentes revisiones del universo de auditoría y los riesgos asociados subrayan la necesidad de un planteamiento estructurado y científico de la evaluación de riesgos que solo puede lograrse estableciendo un sistema gestión institucional de riesgos (ERM). En su “respuesta en principio” al informe de evaluación externa independiente, la Organización había convenido en preparar un marco institucional de gestión del riesgo.

Previsión de plazos de auditoría

237. La AUD comenzó a establecer plazos de auditoría detallados en 2004-2005. El tiempo previsto para las actividades de auditoría se redujo del 64% en el bienio 2004-2005 al 53% en el bienio 2006-2007. Por otra parte, el tiempo previsto para los servicios de asesoramiento, las solicitudes especiales y las investigaciones aumentó del 19 % en 2004-2005 al 28 % en 2006-2007, lo que refleja el aumento del número de actividades no planificadas de las que la AUD se estaba ocupando.

238. El plan de trabajo de la AUD presupone poder disponer de todo el personal de los puestos asignados. Las unidades de carga de trabajo se determinan en relación con las asignaciones previstas en el Programa de trabajo. No obstante, en la evolución del plan de trabajo no se señaló el tiempo necesario para ocuparse de actividades no planificadas ni el ahorro en términos de unidades de carga de trabajo debido a las auditorías no efectuadas. No se consideró el tiempo que había de asignarse para los trabajos en curso en las cargas de trabajo previstas para el bienio siguiente, por estimar que la previsión para el trabajo en curso al final del año era marginal y compensatoria en cada final de año.

239. Tomo nota de que la Organización se propone separar, a partir del bienio 2008-2009, las investigaciones de las auditorías por lo que respecta a la previsión del tiempo, y establecer previsiones detalladas para el tiempo de los auditores. Asimismo, tomo nota y aliento a la Organización a que analice los posibles riesgos que derivan del hecho de no llevar a cabo las asignaciones planificadas y a

señalar tales renuncias o cancelaciones a la atención del Comité de Auditoría a partir del bienio 2008-2009.

240. *a) Aliento a la Organización a que analice las deficiencias respecto de la diferencia entre las necesidades operativas y los recursos actuales de la AUD.*

b) Recomiendo además que la Organización prepare y aplique con la asistencia de la AUD las disposiciones de gestión institucional de riesgos (ERM) sobre la prioridad. En espera de la preparación de las ERM, la AUD debería emprender una evaluación detallada de riesgos, identificando las unidades/procesos a nivel de entidad auditabile después de haber examinado debidamente los riesgos o las preocupaciones de control indicados por la Administración.

241. La Organización se mostró de acuerdo con la necesidad de introducir las disposiciones de gestión institucional de riesgos (ERM), y aclaró que se estaban emprendiendo los trabajos preparatorios pertinentes. La Organización confirmó que, entretanto, se había completado un enfoque alternativo a la planificación para 2008-2009, es decir, que las zonas de alto riesgo estarían sujetas a auditorías normales y que cualesquiera variaciones de esta política se señalarían a la atención del Comité de Auditoría.

Separación de los trabajos de investigación y de auditoría en el ámbito de la AUD

242. La Declaración de Misión de la Oficina del Inspector General (OIG) se expone en la Carta para dicha Oficina. La OIG tiene la responsabilidad de la auditoría e inspección internas, así como del seguimiento y la evaluación de la idoneidad y eficacia del sistema de control interno, gestión financiera y utilización de los bienes de la Organización. La Oficina tiene también la responsabilidad de investigar comportamientos indebidos y otras actividades irregulares. Para desempeñar estas funciones, la Oficina del Inspector General está dividida en tres grupos.

243. La Carta de la OIG no hace una distinción entre las responsabilidades que deben desempeñar los auditores internos y los investigadores, si bien la naturaleza de las actividades de que han de ocuparse requieren diferentes tipos de conocimientos especializados. La Unidad de Investigaciones se ocupa de actividades tanto de auditoría/asesoramiento como de investigación, mientras que el Grupo encargado de las actividades descentralizadas (DAG) se ocupa también de las investigaciones sobre el terreno.

244. No se presupuestaron claramente los costos de auditoría e investigación ni se planificó tampoco por separado el tiempo que había de asignarse a cada trabajo de investigación. De los casi 180 informes publicados entre 2004 y 2006, más de 40 se referían a las actividades de investigación. El DAG realizó el 43 % de las investigaciones. Tomo nota de que la Organización ha iniciado medidas para separar las funciones de auditoría de las de investigación.

245. A los consultores contratados para realizar trabajos de investigación se les exige firmar un juramento de cargo, como se hace para todos los funcionarios. Las investigaciones entrañan un trabajo de carácter muy confidencial y delicado. A tal fin es necesario formular un mandato especial o adicional, además del juramento general del cargo y hacerlo efectivo en el caso de los consultores contratados para trabajos de investigación.

246. *Recomiendo que se acelere el proceso de separación funcional de responsabilidades en la Oficina del Inspector General. Recomiendo además que se formulen disposiciones contractuales específicas para los consultores que se contraten para trabajos de investigación.*

247. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación, pero indicó que la separación de las funciones de investigación de las de auditoría para fines de planificación y asignación de recursos se había reflejado ya en el plan para 2008-2009.

Transferencia de las competencias del Grupo de Licitaciones

248. La OIG se ocupaba de las operaciones del Grupo de Licitaciones, que entrañaba la tarea de recibir, abrir, registrar y mantener en condiciones seguras todas las ofertas recibidas en respuesta a las solicitudes de ofertas en sobre cerrado. En el período comprendido entre 2004 y 2007, la OIG celebró 404 reuniones y tramitó 1 285 ofertas.

249. Teniendo en cuenta la naturaleza de la función de auditoría interna, que requiere actuar en forma independiente y objetiva, la participación de la auditoría interna en un sector que es esencialmente responsabilidad de la Administración, no es compatible con los principios y prácticas establecidos. Me complace observar que en enero de 2008 las funciones del Grupo de Licitaciones se han transferido fuera de la Oficina del Inspector General.

Puntualidad en la publicación de los informes de auditoría

250. Las políticas y los procedimientos operativos estipulados en el manual de auditoría interna requieren la preparación de un informe de auditoría cuando se termina ésta. Si bien está previsto “un plazo estricto” para la finalización y publicación del informe, todavía no se ha determinado un plazo específico.

251. Se pidieron detalles relativos a los plazos empleados para emitir informes de auditoría en el período comprendido entre 2004 y 2007. Se proporcionaron los datos relativos a los años 2005 y 2006 disponibles en hoja de cálculo, ya que no se pudo disponer en modo fácilmente asequible de la información correspondiente a los años 2004 y 2007. El tiempo empleado para presentar los cuarenta informes relativos a 2005 varió de 13 días a 17 meses.

252. Por lo que respecta al año 2006, el tiempo empleado para los 51 informes presentados osciló entre 15 días y casi siete meses. Más del 60 % de los informes de 2005 y casi el 50 % de los informes de 2006 se publicaron más de tres meses después de la finalización de la auditoría. La Organización indicó que si bien se establecían plazos para el examen de los proyectos de informe por la Administración, rara vez se respetaban los plazos.

253. El establecimiento de plazos contribuiría a maximizar los efectos de las recomendaciones de la auditoría al asegurar la pronta iniciación de las medidas correctoras. Además, la demora en la presentación de los informes podría dar lugar a la pérdida de la actualidad de la cuestión. La creación y el mantenimiento de una base de datos para supervisar la presentación y recepción de los informes de auditoría podría constituir un sistema útil de información sobre la gestión así como un instrumento eficaz de seguimiento.

254. Recomiendo que la AUD establezca un plazo para la presentación de los informes de auditoría y examine también la conveniencia de crear un mecanismo eficaz de supervisión para realizar un seguimiento de la recepción, publicación y los detalles de las medidas adoptadas en relación con los informes de auditoría.

255. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación.

Programa de auditorías locales

256. Tras la conclusión de la auditoría del aprovechamiento eficaz de los recursos, la Organización indicó que estaba adoptando medidas para reformar el Programa de auditorías locales (PAL) con el fin de lograr el nivel de garantía necesario respecto de la integridad de las cuentas de las oficina exteriores de una forma más eficiente y eficaz y a un costo más controlable para la Organización. Las disposiciones propuestas prevén la transferencia en el curso de 2008-2009 de la responsabilidad de la gestión del PAL a la Oficina del Inspector General, de forma que el trabajo sea realizado por un equipo apropiado de auditores o inspectores internos, en lugar de empresas de auditoría contratadas en el lugar. La División de Finanzas continuará siendo el principal destinatario de los informes y seguirá siendo responsable de las actividades de seguimiento. He tenido en cuenta esta medida posterior al finalizar esta parte de mi informe.

257. La División de Finanzas (AFF) vela por que los controles internos sobre las transacciones financieras y contables realizadas en los países funcionen de manera satisfactoria y, por consiguiente, constituyan garantías apropiadas respecto de la integridad de dicha información financiera. El Programa de auditorías locales (PAL) es un mecanismo fundamental de control de las actividades financieras y contables emprendidas en las oficinas exteriores.

Evaluación de riesgos y periodicidad de las auditorías locales

258. En mi informe detallado sobre las cuentas relativas al bienio 2004-05, había puesto de relieve mi preocupación por los recortes en el presupuesto para el PAL y la Organización se había comprometido a restablecer una financiación adecuada para el PAL en el bienio 2006-2007. En el bienio 2006-2007, la incertidumbre sobre la disponibilidad de financiación suficiente dio lugar a situaciones de interrupción y nuevo inicio del PAL, reduciendo así su utilidad para la Organización. Muchos contratos trimestrales de auditoría se terminaron hacia el final del año. Se suspendió la realización de nuevos contratos de julio a agosto de 2006 y de nuevo de junio a octubre de 2007. Si bien en algunas pocas ocasiones, en función de cada caso, se habilitó a funcionarios para llevar a cabo auditorías locales, no se consideró la posible aprobación de esta metodología, ya sea como alternativa o bien como solución adicional a la contratación de empresas, como medida de ahorro de costos.

259. En mi informe detallado relativo al bienio 2004-2005, había señalado mi preocupación por los recortes en el presupuesto para el PAL y la Organización se había comprometido a restablecer una financiación adecuada para el PAL en el bienio 2006-2007. Los primeros contratos del PAL requerían que los auditores locales realizaran exámenes mensuales de todos los gastos y presentaran informe de los resultados en la Sede. A partir de julio de 2004, se modificó la periodicidad de las auditorías locales a una frecuencia trimestral o anual en función de la cuantía de los desembolsos de los FAOR. Habida cuenta del tiempo que se necesitaría para examinar y presentar los informes de auditoría e iniciar las medidas de seguimiento, las auditorías trimestrales no favorecerían necesariamente la eficiencia. De hecho, por ejemplo, una presentación de informes tan frecuente tendería a restar credibilidad y a anular la finalidad de la auditoría local.

260. Recomiendo que las auditorías locales se planifiquen sobre la base de una evaluación de riesgos y que, salvo que lo exijan circunstancias excepcionales, no se realicen auditorías con frecuencia superior a una vez por año.

261. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación.

Puntualidad y evaluación de los informes de las auditorías locales

262. El informe de auditoría se debe recibir en el plazo de 45 días después de la finalización de la auditoría. Tras analizar una muestra de 286 informes recibidos entre 2005 y 2007 se observó que sólo tres informes se habían recibido a tiempo. Un nuevo análisis indicó que 45 informes se habían recibido con retrasos de 100 a 300 días. En ninguno de estos casos se habían impuesto sanciones por retraso en la presentación.

263. Aunque está establecido que se debe realizar un examen del informe de auditoría, no se había prescrito ningún plazo para el examen de los informes de las auditorías locales, o para la formulación de respuestas a los mismos. Tras analizar una muestra de 251 informes entre 2005 y 2007 se observó que para examinar 185 de ellos se había empleado un tiempo máximo de 100 días y para 39 informes entre 100 y 200 días. Cinco de los informes se habían examinado después de más 200 días.

264. Los informes tardíos frustran la finalidad de las auditorías locales, y cualesquiera irregularidades que se hayan observado en la auditoría quedan sin atender. Al no ponerlos a tiempo en conocimiento de la Administración Superior se retrasa también la iniciación formal de las medidas correctoras.

265. La Organización declaró que los principales factores que determinaban los retrasos experimentados en el examen y seguimiento de los informes de auditoría se debían a la situación de los recursos y el carácter de parada y nuevo inicio del LAP observado en los últimos años a causa de la escasez de recursos. La Organización esperaba una mejora significativa con la introducción de las nuevas disposiciones.

266. El informe de auditoría también ha de ser evaluado. Tras examinar una muestra de 55 informes de auditorías locales correspondientes a 14 FAOR para el período 2004 a 2007, se observó que el proceso de evaluación y las conclusiones extraídas, en su caso, eran muy subjetivos y carecían de una base uniforme. Además, la Organización no había establecido ningún parámetro de referencia para orientar el proceso de evaluación.

267. La Organización declaró que había introducido recientemente “listas de verificación de exámenes” para respaldar el carácter objetivo del proceso de evaluación calificando la evaluación en forma normalizada y objetiva. No obstante, la Organización no ha abordado todavía la cuestión de establecer parámetros de referencia.

268. Observo que el establecimiento de parámetros de referencia y plazos dará lugar a la pronta presentación y examen objetivo de los informes de auditoría que permitan iniciar la aplicación de medidas correctoras en un plazo determinado, y recomiendo que se adopten medidas eficaces para que la Organización obtenga los beneficios previstos del programa.

269. Uno de los elementos que facilitarían la realización de las propuestas de reforma sería el proceso de descentralización que confiere mayor responsabilidad y atribuciones a las oficinas exteriores. Este proceso determinaría un cambio en la arquitectura y el flujo de trabajo de la Organización. Para que la iniciativa de descentralización sea eficaz sería necesario dotar a las oficinas de la capacidad adecuada para respaldar una delegación mayor de poder y responsabilidad.

270. La Organización está avanzando hacia la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Sería esencial asegurar que las oficinas exteriores, dotadas de mayores competencias financieras y autoridad delegada, sigan transmitiendo datos financieros correctos a la Sede en el marco de las NICSP. A corto y medio plazo, se prestaría mayor atención a la necesidad de disponer de un mecanismo de garantía y comodidad viable para el proceso de compilación de las cuentas financieras de la Organización.

271. Tomo nota de las medidas que se están adoptando para reformar el Programa de auditorías locales (PAL) y la transferencia prevista de responsabilidades del PAL a la AUD en el curso de 2008-2009 así como de las medidas que se están adoptando para asegurar que se continúe aplicando el PAL en el período de transición. Observo que el Programa de auditorías locales es un eslabón fundamental en el mecanismo de garantía y comodidad respecto de la contabilidad financiera de la Organización, más aún en el contexto del proceso de reforma y de adopción de las NICSP, por lo que recomiendo que se habilite el PAL para que desempeñe esa función.

Contratación de servicios de consultores y de suscriptores de acuerdos de servicios personales (ASP) por la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE)

272. En abril y mayo de 2007 y de nuevo en noviembre del mismo año, se realizó una auditoría de la eficacia en el uso de los recursos respecto de la contratación de servicios de consultores y de suscriptores de acuerdos de servicios personales (ASP) por la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación del Departamento de Cooperación Técnica de la Organización.

Introducción

273. La División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) del Departamento de Cooperación Técnica de la Organización responde a las necesidades de emergencia de los países afectados por catástrofes y allana el camino para pasar de la crisis a la recuperación mediante la ejecución de diversos proyectos de emergencia y rehabilitación en colaboración con otros asociados, incluidos los gobiernos nacionales y organizaciones de las Naciones Unidas. Los esfuerzos de la TCE en los países afectados se orientan por tanto a restablecer la producción local de alimentos y reducir la dependencia de la ayuda alimentaria. Además de distribuir bienes materiales, la respuesta de la TCE a las situaciones de emergencia comprende el fomento de conocimientos y capacidades técnicas de las poblaciones vulnerables para que sean más autosuficientes y estén mejor dotadas para hacer frente a futuras calamidades y emergencias complejas.

274. En el bienio 2004-2005, se proporcionaron más de 400 millones de USD para proyectos de emergencia y rehabilitación que abarcaron 70 países de diferentes regiones. En el período 2006-2007, las consignaciones aumentaron a 590 millones de USD, concentradas en su mayor parte en 40 países y regiones afectados por las crisis. El volumen de las realizaciones de la TCE se ha multiplicado por diez, pasando de 45 millones de USD en 1994-1995 a alrededor de 450 millones de USD en 2006-2007. Este enorme crecimiento del volumen es un reflejo del aumento del apoyo y asistencia extrapresupuestarios proporcionados por los donantes y también de la función más amplia desempeñada por la TCE.

275. Con excepción de los Representantes de la FAO, todos los recursos humanos utilizados por la TCE en los países consisten o bien en contratos de breve duración o de plazo fijo o bien de contratos de consultores y de suscriptores de acuerdos de servicios personales (ASP), u otras formas análogas de contratación. En 2006-2007 (hasta octubre de 2007), la TCE contrató los servicios de 654 consultores y 450 suscriptores de ASP. Se contrataron además 384 funcionarios nacionales de proyectos, que se emplearon en diversos proyectos de emergencia y rehabilitación. En el bienio 2006-2007 (hasta octubre de 2007) se pagó en total la suma de casi 22 millones de USD (14 millones de USD en pagos a consultores y 8 millones de USD a personas contratadas con arreglo a acuerdos de servicios personales) a consultores y suscriptores de ASP, frente a una cuantía contratada de 31,6 millones de USD.

Objeto y enfoque de la auditoría

276. La auditoría de la eficacia en el uso de los recursos respecto de la contratación de servicios de consultores y de suscriptores de ASP por la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación de la Organización (TCE) del Departamento de Cooperación Técnica de la Organización abarcó fundamentalmente el período 2006-2007 (hasta octubre de 2007). Los acontecimientos posteriores indicados por la Organización se han tenido en cuenta según se ha considerado apropiado. Al analizar las tendencias se tuvo en cuenta también el bienio anterior, según se consideró necesario. Aparte del examen general de los sistemas, procedimientos y prácticas adoptados para la selección y contratación de consultores/suscriptores de ASP, se analizaron 91 contratos de una muestra de 106 contratos/acuerdos seleccionados para verificar que la identificación, selección y contratación de consultores se habían realizado de forma eficiente, eficaz y económica y de conformidad con las normas pertinentes. Se examinaron también determinados expedientes personales y detalles de la historia de asignación. Sobre las cuestiones relativas a las prórrogas/reempleos y la contratación de personal de apoyo administrativo y consultores mediante acuerdos ASP, se analizó la base de datos de 623 contratos concluidos en 2006-2007. Se utilizaron normas, instrucciones, directrices, disposiciones y reglamentos emitidos por la Organización como puntos de referencia para la evaluación del funcionamiento. Las prácticas mejores adoptadas por organizaciones internacionales, entre ellas las Naciones Unidas, constituyeron también la base para la comparación. Se mantuvieron conversaciones detalladas, incluidas las conferencias inicial y final, con el Director y otros funcionarios de la División TCE. En la conferencia inicial se indicó el objeto y la metodología de la auditoría. En la conferencia final se señalaron las conclusiones generales como resultado de la auditoría. La auditoría de la eficacia en el uso de los recursos abarcó solamente a consultores y los suscriptores de ASP y no incluyó a otro personal contratado por breves períodos.

Registro de candidatos

277 La sección 317.9.21 del Manual estipula que las oficinas fuera de la Sede deberían consultar el Registro de candidatos para obtener una lista de posibles candidatos. El mantenimiento de una lista promueve la transparencia, imparcialidad y objetividad en el proceso de selección. Además, permite la selección rápida de consultores cualificados para emplearlos con un preaviso breve sin comprometer la calidad, economía y transparencia del proceso de selección.

278. La TCE trata de compensar en parte la falta de una lista oficial con la creación de una red interna y el uso del Registro electrónico. Esta práctica puede dar lugar a retrasos o alentar la selección basada en el conocimiento personal del solicitante, una práctica que puede ser cuestionada por motivos de falta de objetividad, equidad, competitividad y transparencia. Aunque la TCE trabaja en un entorno que está impulsado más bien por la demanda y la competitividad, ese entorno por sí solo no asegura necesariamente la transparencia y la competitividad en el proceso de selección. El establecimiento de procedimientos eficientes y adecuados y la aplicación transparente de los mismos proporcionarían una mayor confianza a las partes interesadas en el proceso de selección.

279. La Organización se mostró de acuerdo con el principio de que el establecimiento de un Registro de candidatos puede ser un instrumento útil para aumentar la eficiencia, la transparencia y la objetividad en la selección de consultores, así como para aumentar la base de posibles candidatos. La Organización añadió que se estaba abordando también la falta de consultores cualificados y disponibles concertando acuerdos de cooperación con instituciones técnicas y Estados Miembros para

la cesión de personal. La Organización esperaba que con la aplicación plena y la implantación del SGRH, estaría en condiciones de establecer un Registro de Candidatos adecuado.

280. *La responsabilidad de la creación y el mantenimiento del Registro de Candidatos incumbiría a la Organización en su conjunto y no debería constituir una responsabilidad directa y exclusiva de la TCE. No obstante, recomiendo que la TCE intensifique sus esfuerzos para elaborar de inmediato y mantener un registro general de candidatos clasificado por temas y por regiones para que el proceso de selección de consultores sea más eficiente, de base amplia, objetivo y transparente. En una fase posterior, el Registro de Candidatos de la Organización, una vez establecido, podrá utilizar e incorporar el registro general de la TCE.*

Proceso de selección

281. Por adquisición se entiende el proceso de obtención de bienes y servicios de conformidad con las normas aplicables. La eficacia en el uso de los recursos es el principio básico de la adquisición de bienes y servicios. Se trata esencialmente de la relación entre la calidad de los servicios y el costo. La eficacia en el uso de los recursos consiste en la utilización eficiente, eficaz y económica de los recursos. Tal eficacia se fomenta en las adquisiciones estimulando la competencia, asegurando la no discriminación, promoviendo el uso eficiente de los recursos y adoptando decisiones en forma responsable y transparente.

282. Los consultores son autoridades o especialistas reconocidos en un ámbito específico, cuyos servicios han de utilizarse en calidad de asesoramiento, consulta, o demostración para la formulación o la ejecución de proyectos. Por otra parte, los acuerdos de servicios personales (ASP) se conciernen con personas cuyos servicios se necesitan para realizar, sin supervisión directa, tareas o servicios específicos de carácter intermitente o discontinuo y duración limitada, diferentes de los realizados por los funcionarios de manera continua. Las tareas que han de realizar los suscriptores de ASP se especifican en el acuerdo de servicios personales. Ni los consultores ni los suscriptores de ASP son funcionarios de la Organización.

283. Las condiciones de empleo de los consultores y los suscriptores de ASP están determinadas en secciones específicas del Manual. Las secciones del Manual son breves y no establecen procedimientos y criterios de evaluación de los solicitantes y selección de consultores, salvo para prescribir el mantenimiento de un registro general de candidatos que habrá de consultarse para obtener una lista de posibles candidatos.

284. Para analizar si el sistema, el procedimiento y las prácticas de contratación de servicios de consultores y suscriptores de ASP adoptados por la TCE eran transparentes, competitivos, conforme a las secciones del Manual y eran también eficaces en el uso de los recursos se examinaron el sistema, el procedimiento y las prácticas seguidas por la TCE para la contratación de servicios de consultores y de suscriptores de ASP. Se examinaron los expedientes relativos a 91 contratos concernientes a 23 consultores/suscriptores de ASP obtenidos de una muestra de 106 contratos correspondientes a 39 consultores/suscriptores de ASP para este fin.

285. La documentación relativa a los 23 casos que comprendían 91 contratos examinados indicó que la TCE consideró un solo candidato para la selección en cada contrato. Además, se adjudicaron contratos de consultoría repetidos en relación con el mismo o diferentes proyectos en funcionamiento en la zona, dependiendo de la disponibilidad de fondos en el marco de cada proyecto. No es una buena práctica recurrir a una sola fuente de selección, ya que limita la competición. Debería adoptarse un proceso más competitivo y de base amplia, habida cuenta sobre todo de que la ejecución de la mayoría de los proyectos emprendidos por la TCE dura más de un año.

286. La Organización declaró que en el proceso de selección se utilizaba un enfoque de contratación de fuentes múltiples y competitivo y que, por lo general las listas finales contenían de uno a tres nombres, y el número de candidatos examinados variaba de uno a más de diez. La Organización añadió que se utilizaban diversos medios para buscar posibles candidatos cualificados con la experiencia y capacidad de realización requeridas.

287. No obstante, en ninguno de los 91 contratos examinados se obtuvieron datos de auditoría que indicaran una selección más amplia basada en una lista o anuncio de vacantes.

288. *Como la práctica de selección de una fuente única limitaría la competencia, afectaría a la transparencia, y reduciría al mínimo las posibilidades de lograr la utilización más eficaz posible de los recursos, recomiendo que el proceso de selección de consultores/suscriptores de ASP sea más formal, de base amplia y competitiva.*

Contratación reiterada de consultores/suscriptores de ASP

289. Se analizó la base de datos de 623 contratos de consultores/suscriptores de ASP empleados en el bienio 2006-2007. La base de datos comprendía 414 contratos de 199 consultores/suscriptores de ASP internacionales de diversas categorías. El análisis indicó que los consultores internacionales fueron contratados en varias ocasiones durante el bienio, a veces con arreglo a diferentes tipos de contratos y para diferentes especialidades. En 2006-2007 se habían adjudicado 153 contratos a 27 personas.

290. El empleo reiterado de las mismas personas varias veces puede indicar que el proceso de contratación de servicios de consultores internacionales en la TCE no se ajusta a criterios de competitividad y base amplia. Ello no sólo puede disuadir a nuevos expertos de ofrecerse a trabajar en proyectos de emergencia, sino que puede aumentar también el costo de la consultoría por falta de competitividad del proceso. Esta práctica fomenta también el empleo casi permanente o semipermanente de varias personas por largos períodos.

291. La Organización reconoce que, en principio, debería evitarse el reempleo reiterado de consultores y suscriptores de ASP, pero señaló también la existencia de determinadas limitaciones exógenas, a saber:

- i) cuando los consultores eran apreciados y desempeñaban bien sus funciones, el Gobierno anfitrión/beneficiario prefería que se contratara a estos consultores, con el fin de asegurar la continuidad de la asistencia técnica en lugar de tener que comenzar todo de nuevo con los nuevos consultores para cada misión;
- ii) había escasez de consultores cualificados y se necesitaba su continuidad;
- iii) se habían publicado varios anuncios de vacantes para puestos en todo el mundo y se revisaban periódicamente para actualizarlos;
- iv) había dificultades para encontrar consultores familiarizados con el mandato, los trabajos y los procedimientos de la Organización para las situaciones de emergencia.

292. Emplear a los mejores expertos al costo más razonable sería la principal preocupación de cualquier donante/país beneficiario y esto sólo puede lograrse cuando se dispone de la opción basada en la competitividad y en un método de selección objetivo. Además, la mencionada limitación de la escasez de consultores puede atenuarse sólo realizando esfuerzos eficaces para ampliar la base de selección de consultores y de suscriptores de ASP.

293. *Observo que se ha reiterado la contratación de las mismas personas durante largos períodos mediante prórrogas o reempleo en diversos proyectos, por lo que recomiendo que la Organización renueve sus esfuerzos para racionalizar el proceso de selección de consultores/suscriptores de ASP, identifique un mayor número de expertos a través de un proceso sistemático y amplíe su base de datos a fin de reducir la dependencia de un número limitado de expertos.*

294. La Organización, tras mostrarse de acuerdo con el espíritu de la recomendación, declaró que había que tener en cuenta que, dada la naturaleza particular de las circunstancias y las limitaciones con las que se emprenden las actividades de emergencia y rehabilitación, a menudo existe una estrecha correlación entre el desempeño satisfactorio de un consultor y la ampliación de la financiación para una determinada situación de emergencia, en particular en el caso en que la emergencia continúa por algún tiempo.

295. Tomo nota de que la Organización está de acuerdo con el espíritu de la recomendación y le aliento a que adopte nuevas medidas para racionalizar el proceso de selección y amplíe la base de datos.

Uso de acuerdos de servicios personales

296. La sección correspondiente del Manual establece que cuando se requiere que una persona realice tareas sin supervisión directa y no se requiere normalmente su presencia en los locales de la FAO puede concertarse un acuerdo de servicios personales siempre que las funciones que haya de desempeñarse no sean de asesoramiento, consultiva o demostración.

297. Se analizó una base de datos que contenía, entre otras cosas, 394 contratos relativos a acuerdos de servicios personales de diversas categorías relativas al bienio 2006-2007. El análisis, que excluía los casos relativos a Afganistán, indicó que 84 contratos de suscriptores de ASP (22,08 % de la muestra) se concertaron para conocimientos técnicos/trabajos que normalmente habían de ser realizados por el personal. Tales asignaciones comprendían las de asistentes administrativos, oficinistas, conductores, secretarios y oficiales de enlace. El examen indicó además que se suscribieron también 25 acuerdos de servicios personales para contratar los servicios de consultores.

298. Con la reintroducción, en mayo de 2006, de la sección 375 del Manual relativa al personal nacional de proyectos (PNP), se pidió a las Representaciones de la FAO que utilizaran formularios de contratación de PNP para todos los contratos administrativos y de otro tipo para el personal de proyectos. No obstante, había casos en que se utilizaron suscriptores de ASP para la contratación de conductores y oficinistas, incluso a finales de 2007.

299. Dado que en el pasado se había recurrido a los acuerdos de servicios personales para la contratación de servicios de personal de apoyo administrativo y seguían utilizándose todavía en algunas Representaciones de la FAO, recomiendo que la TCE supervise de manera efectiva y asegure que no se vuelva a contratar a dicho personal con arreglo a acuerdos de servicios personales. Recomiendo además que no se emplee a consultores contratados con arreglo a acuerdos de servicios personales, puesto que existe ya una sección específica del Manual para la contratación de servicios de consultores.

300. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación y añadió que el uso de suscriptores de ASP y contratos de consultoría se había reconducido a los límites de su finalidad original, y que se había reducido considerablemente el uso de suscriptores de ASP.

Sistema de gestión de recursos administrativos

301. El Sistema de gestión de recursos administrativos (ARMS) se utiliza también para mantener la información de los consultores y suscriptores de ASP empleados, incluido el historial de sus asignaciones. El ARMS puede recopilar y mantener información sobre 27 ámbitos y proporcionar información adicional sobre otros 10 ámbitos. Este depósito de datos e información constituiría un instrumento muy útil, eficaz y transparente para evaluar los niveles de experiencia, rendimiento y remuneración anteriores de los consultores/suscriptores de ASP así como su idoneidad para las tareas futuras.

302. Se examinó el historial de las asignaciones de empleados de una muestra de 25 consultores/suscriptores de ASP. La información sobre el historial de las asignaciones de empleados contenido en el ARMS no era completa ni estaba actualizada. Parte de la información disponible sólo se refería a la última/actual asignación. La mayoría de los ámbitos relativos a los detalles de las asignaciones, la ubicación y los niveles de remuneración anteriores, así como los relativos a la evaluación global y la evaluación de idoneidad no estaban compilados. El sistema se había diseñado para permitir el acceso a los datos de una sola persona por vez, por lo que no era posible obtener estadísticas ni efectuar un seguimiento a nivel de puesto, servicio o división. El ARMS se consideró sumamente lento y nada fácil de utilizar.

303. Si bien el sistema de gestión de recursos administrativos de la FAO está concebido para facilitar el mantenimiento en línea del historial de las asignaciones de empleados y el registro del rendimiento anterior, de hecho no está obteniendo la finalidad prevista debido a que la información disponible en el sistema es incompleta. Por consiguiente, recomiendo que se actualice periódicamente en el sistema la información relativa a los consultores/suscriptores de ASP y se aborden los problemas relacionados con la accesibilidad, de manera que constituya un instrumento útil para los oficiales de contratación.

304. La Organización apoya la recomendación a reserva de que el sistema sea fácil de utilizar y eficaz en función de los costos.

Supervisión del rendimiento

305. El término supervisión generalmente indica la conciencia del estado del sistema/trabajo y la adopción a tiempo de medidas adecuadas para lograr los objetivos. La identificación de indicadores apropiados del rendimiento y la recopilación de información precisa junto con el análisis crítico de tal información son esenciales para obtener información complementaria de gestión y asegurar la rendición de cuentas en la prestación de servicios. La supervisión de los contratos es un elemento fundamental en la administración de los contratos y ayuda a a) evaluar la calidad del trabajo realizado, b) identificar las oportunidades para mejorar el rendimiento del contratista; c) asegurar que el contratista haya cumplido plenamente las obligaciones contraídas en virtud del contrato y d) establecer el momento en que pueden efectuarse los pagos.

306. El marco de vigilancia y la metodología varían y dependen también de la naturaleza del contrato. No obstante, algunas de las prácticas estándar incluyen: i) la supervisión del cumplimiento por el contratista de los objetivos y niveles específicos establecidos en el contrato, ii) la anotación del grado de satisfacción de los usuarios, y iii) la adopción de medidas correctoras según sea necesario.

307. Los documentos de proyecto establecen que el consultor debe preparar un plan detallado de trabajo, un informe al final de la asignación, un proyecto de informe final así como un informe sobre los efectos del proyecto en los beneficiarios al final de la asignación. Las instrucciones vigentes exigen que se cumpla un formulario de evaluación respecto de todos los consultores y suscriptores de ASP en el plazo de 14 días después de la finalización de cada asignación y que se presente a los oficiales de personal de los departamentos. La evaluación de la calidad de los consultores/suscriptores de ASP se debe realizar mediante el informe de evaluación preparado en las unidades de apoyo a la gestión por los oficiales de proyectos/el oficial de ejecución del proyecto en el país en consulta con la división técnica en el país y por el oficial técnico en la Sede.

308. Los criterios/ámbitos de evaluación de la calidad comprenden la competencia profesional, el cumplimiento del mandato, el dictamen técnico, el enfoque del proyecto y la redacción de informes en lo referente a los parámetros técnicos y los atributos personales, aparte de la calificación general. Si bien las disposiciones establecidas prescriben que se mantenga una copia del informe de evaluación de la calidad en el expediente personal de cada consultor, no se han cumplido de manera uniforme tales disposiciones. La Organización garantizó que adoptaría las medidas apropiadas para asegurar que se cumplan las disposiciones establecidas.

309. Tras examinar los expedientes personales de 20 consultores/suscriptores de ASP se observó que no se disponía de los informes de evaluación de la calidad en los expedientes personales de siete de los 20 consultores/suscriptores de ASP examinados en la auditoría. Por otra parte, aunque en los expedientes de los otros 13 consultores figuraban los informes de evaluación de la calidad, los informes eran o incompletos o deficientes en muchos aspectos.

310. La Organización debería intensificar sus esfuerzos para asegurar una evaluación significativa, amplia y transparente del rendimiento de los consultores y los suscriptores de ASP, con el fin de que estos informes de evaluación sean más fiables en cuanto instrumento eficaz de supervisión de la calidad del trabajo realizado.

311. La Organización se mostró de acuerdo respecto de la necesidad de un sistema de evaluación para consultores y suscriptores de ASP que fuera sistemática y mejor adaptada, formal y presentada por escrito y añadió que la Organización estaba estudiando la aplicación de un nuevo sistema de gestión del rendimiento.

Plazo de tramitación

312. La tramitación y aprobación de la contratación de consultores y suscriptores de ASP no están sujetas a unos plazos estipulados. En ausencia de tal referencia, sería difícil evaluar la eficiencia del actual sistema de tramitación y aprobación para la contratación de consultores/suscriptores de ASP. La imposición de tales plazos puede permitir a la Administración supervisar eficazmente y asegurar la

rápida identificación y contratación de consultores/suscriptores de ASP y que los casos que requieren dispensas no sufran demoras. La Organización indicó que se estaba haciendo todo lo posible en la medida en que lo permitían los recursos disponibles.

313. *Recomiendo que se prescriban plazos para las distintas fases de tramitación y aprobación, incluidas las dispensas, en los casos de contratación de consultores y suscriptores de ASP.*

314. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación y señaló que la mejora de la situación se había incorporado en el plan de acción para el CSC.

Mejora de la transparencia

315. La transparencia es una de las principales características de un sistema de adquisiciones eficiente. Ello requiere que el organismo encargado de las adquisiciones establezca y aplique normas y procedimientos que sean accesibles y sin ambigüedad⁵. “La documentación y publicación” son elementos fundamentales de la transparencia y promueven la rendición de cuentas en el proceso de adquisición.

316. Las normas y directrices relativas a la identificación, selección y contratación de servicios de consultores y suscriptores de ASP solo se publican en la Intranet de la Organización. Deberían ser en cambio de dominio público a fin de que las partes interesadas, los expertos y las personas puedan tener acceso a la información sobre los procedimientos y las prácticas. La Organización declaró que era una buena sugerencia enfocar la información hacia los posibles candidatos.

317. Era necesario mejorar considerablemente la documentación incorporada en el contrato/expediente personal respecto de las verificaciones sobre a) las razones para seleccionar/recomendar a una persona en particular con preferencia a otras, b) el número de candidatos examinados en total, c) la justificación para recurrir a la única fuente de selección, y d) la referencia, en su caso, al Registro para identificar al candidato. La Organización aseguró el mantenimiento de una documentación adecuada del proceso de selección.

318. La información relativa a los candidatos que habían presentado propuestas, los consultores finalmente seleccionados, la remuneración, la duración del proyecto, el ámbito del contrato, etc., no se publicaban en el sitio web de la Organización, negando así a las partes interesadas y al público el acceso a la información. La Organización declaró que la publicación de los datos personales facilitados confidencialmente por los solicitantes sería una violación de su derecho a la privacidad. Hay que señalar que el hecho de poner esa información en el dominio público aumentaría la transparencia y la confianza en el proceso de selección y contratación.

319. *Las normas y procedimientos que rigen la selección y contratación de los servicios de consultores y suscriptores de ASP no son de dominio público. Se advierte una falta de documentación apropiada en el proceso de selección. Observo que, para el futuro, hay margen para mejorar la transparencia en los procedimientos y las prácticas adoptadas por la Organización, por lo que recomiendo que:*

- a) se documente adecuadamente el proceso de selección de consultores para proporcionar un registro de las actividades de contratación y de cómo se han llevado a cabo éstas, y también para facilitar el examen independiente de estas actividades en una fecha posterior;*
- b) para promover una mayor transparencia en su funcionamiento, la Organización considere la posibilidad de poner sus directrices y normas relativas a la identificación, selección y contratación de consultores y suscriptores de ASP en el dominio público para facilitar el acceso a todas las partes interesadas, los expertos, el personal técnico y otros;*
- c) la Organización examine la posibilidad de adaptar, en el futuro, las condiciones de los acuerdos de servicios con consultores para ponerlas en consonancia con la mejor práctica respecto de la publicación de los nombres de los candidatos y otros detalles breves en su sitio web, con el fin de aumentar la transparencia en el proceso de contratación.*

Dispensas en la contratación de consultores y suscriptores de ASP

320. Las secciones 317 y 319 del Manual estipulan las condiciones de servicio y los procedimientos que rigen la contratación de consultores y suscriptores de ASP. La autoridad para permitir excepciones a estas secciones del Manual está delegada en el Director de la AFH. Toda solicitud relativa a una excepción debe proceder del jefe del departamento o de la oficina competente o presentarse por conducto de los mismos. Además, se han publicado también instrucciones que prescriben límites máximos para las remuneraciones así como límites sobre los nombramientos, la duración y los intervalos entre dos nombramientos.

321. Para determinar el alcance de las dispensas concedidas y las razones para ello, en la auditoría se obtuvieron y examinaron los detalles relativos a los contratos y las dispensas correspondientes al bienio 2006-2007. De los 689 contratos finalizados en el período considerado, se tuvieron que solicitar dispensas en 142 casos (20,61 %), que comprenden 33 dispensas relacionadas con el cambio de la naturaleza del contrato, 22 dispensas respecto del intervalo obligatorio entre contratos, 72 dispensas para la concesión de una remuneración superior a las tarifas normales, siete dispensas para el empleo de familiares de funcionarios de la FAO, dos dispensas respecto de jubilados y seis dispensas de otros tipos. Los detalles de las dispensas concedidas sólo figuraban en los expedientes personales de la persona contratada. No había un informe general sobre las dispensas concedidas.

322. La Organización declaró que el hecho de que el 20 % de los recursos humanos distintos del personal de plantilla para el programa de emergencias fueran contratados recurriendo a dispensas de las disposiciones que rigen el uso de recursos distintos del personal de plantilla era una clara indicación de que dichas normas no estaban bien adaptadas al programa de emergencias en rápido aumento de la Organización.

323. *Habida cuenta del considerable número de dispensas que se conceden recomiendo que, de cara al futuro, la Organización considere la posibilidad de publicar tales dispensas, para empezar, en la Intranet de la Organización, en aras de una mayor transparencia.*

Marco normativo adecuado

324. Los proyectos ejecutados por la TCE se dividen en dos grandes categorías: i) operaciones de emergencia que requieren una respuesta inmediata y ii) proyectos de rehabilitación que emplean períodos de funcionamiento comparativamente más prolongados. Las normas vigentes y prácticas para la selección y contratación de consultores/suscriptores de ASP no hacen distinciones entre los dos tipos de necesidades. Al no disponer de directrices o normas generales separadas relativas a las situaciones de emergencia, se emiten frecuentemente instrucciones fragmentadas para hacer frente a diversas situaciones.

325. *Las operaciones de emergencia y rehabilitación y el volumen de realizaciones de estas operaciones han aumentado enormemente. Se ha concedido un número considerable de dispensas en la contratación de consultores y suscriptores de ASP y se han publicado frecuentes instrucciones “caso por caso”, que son por fuerza de carácter especial. Recomiendo, por tanto, que se examine la cuestión de la elaboración de un marco general de normas que rijan la selección y contratación de consultores y suscriptores de ASP para proyectos de emergencia, en cuanto distintos de los de rehabilitación u otros proyectos.*

326. La Organización se mostró de acuerdo con esta recomendación y esperaba poder elaborar un nuevo marco de normas y directrices para la selección y contratación de consultores y suscriptores de ASP, con miras a racionalizar el proceso de contratación y aumentar la transparencia, atendiendo a la vez las expectativas y las necesidades de las divisiones que se ocupan de la contratación.

PARTE IV

OTROS ASUNTOS

Pases a pérdidas y ganancias

327. 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 haberes que no sean las cuotas atrasadas. Se presentará al Auditor Externo, con las cuentas definitivas, un estado de todas esas pérdidas pasadas a pérdidas y ganancias durante el ejercicio económico. Se notificaron tres de tales casos. El importe total a pérdidas y ganancias en los tres casos fue de 48 461,40 USD.

328. Tras examinar los tres casos facilitados para la auditoría, observo que los importes se han pasado a pérdidas y ganancias después de seguir el procedimiento apropiado.

329. La Organización informó de que no se habían efectuado pagos graciables durante el bienio.

Casos de fraude o presunto fraude

330. En cumplimiento del punto 6 c) i) de las atribuciones adicionales de los auditores externos, la Organización proporcionó una lista de 23 casos de fraude o presunto fraude durante el bienio 2006-2007 de los que tenía conocimiento, así como información relacionada con el seguimiento de casos anteriormente señalados.

331. Cinco de los casos relacionados con la presentación de justificantes de gastos médicos falsos que afectan a cuatro ex funcionarios y siete funcionarios en activo. Los cuatro ex funcionario han sido eliminados del plan de ASMC, seis funcionarios en activo han sido despedidos y un funcionario en activo ha sido suspendido sin sueldo.

332. Doce casos relacionados con derechos a viajes atañen a 12 funcionarios. Cinco han sido despedidos, uno ha sido cesado en el servicio, otro ha dimitido, otro alcanzó la edad de la jubilación obligatoria antes de la finalización del procedimiento disciplinario, y a otro se le ha amonestado por escrito. Se han incoado procedimientos disciplinarios en los tres casos restantes.

333. En los otros seis casos de fraude, cuatro se referían a falsificación de documentos, uno a colusión entre proveedores y consultor y otro a reclamaciones fraudulentas por un trabajo no realizado. Un funcionario ha sido despedido, otro se ha jubilado, y otro fue puesto en régimen de suspensión sin sueldo y en otro caso se aceptó la dimisión por motivos de salud. En los otros dos casos, los consultores fueron inhabilitados para trabajar con la FAO en el futuro.

334. La suma total en juego en estos casos fue de 122 630,41 USD, de los cuales se habían recuperado 98 214,89 USD. La Organización declaró que se estaba procediendo a la recuperación de un importe de 759,27 USD y era incierta la recuperación de 5 000,00 USD. Los restantes 18 656,25 USD no pudieron recuperarse.

335. Opino que en estos casos se adoptaron medidas apropiadas y se impusieron las correspondientes sanciones, cuando procedía.

336. Todos los casos habían salido a la luz ya sea como resultado de las investigaciones realizadas por la AUD o por indicaciones de la compañía de seguros médicos. Habida cuenta de las deficiencias del programa informático “ATLAS” para la tramitación de viajes, tal como señalé en mi informe detallado sobre las cuentas relativas al bienio 2004-2005, la Organización había introducido en el Manual un procedimiento que establece que los directores de servicios han de verificar la coincidencia de los viajes en comisión de servicio con los viajes al propio país. Observo que este procedimiento del Manual no se aplica en todos los casos, como lo demuestra el hecho de que más del 50 % de los casos de fraude se referían a derechos de viaje. Aliento a la Organización a que se asegure de que se realice dicha verificación en todos los casos de viajes.

337. Los procedimientos disciplinarios son confidenciales y no pueden publicarse los datos del funcionario involucrado. Ha habido casos en que el procedimiento disciplinario estaba en curso o se estaba contemplando su realización y el funcionario infractor logró presentar una solicitud de cese en el servicio y la obtuvo.

338. *Recomiendo que la Organización examine la posibilidad de introducir un proceso obligatorio para que los directores de servicios verifiquen si hay procedimientos disciplinarios pendientes contra un funcionario antes de aceptar la solicitud de cese en el servicio del funcionario.*

Agradecimientos

339. Deseo dejar constancia de mi agradecimiento por la cooperación y asistencia del Director General, sus oficiales y su personal durante la auditoría.



Vinod Rai
Interventor y Auditor General de la India
Auditor Externo

10 de septiembre de 2008