

A

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Consulta sobre la Séptima Reposición de Recursos del FIDA – Cuarto período de sesiones

Doha (Qatar), 1 y 2 de octubre de 2005

GESTIÓN DE RIESGOS EN EL FIDA

Introducción

1. Por “gestión de riesgos” se entiende en general el proceso consistente en identificar acontecimientos posibles cuya materialización afectará al logro de los objetivos y la aplicación de las medidas destinadas a reducir la probabilidad o el impacto de esos acontecimientos. Un factor fundamental para la gestión de riesgos es la eficacia de los controles institucionales internos. El pensamiento conceptual actual respecto del control interno se basa en gran parte en el modelo del Marco Integrado de Control Interno publicado por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) en 1992 en los Estados Unidos de América (llamado comúnmente “modelo COSO”). El COSO da la siguiente definición general de control interno: un proceso, realizado por el consejo de administración de una entidad, su dirección y otros miembros del personal, con el fin de obtener seguridades razonables sobre el logro de los objetivos en las siguientes categorías: eficacia y eficiencia de las operaciones, fiabilidad de los informes financieros y observancia de las leyes y reglamentos vigentes. El COSO identifica las cinco categorías siguientes como elementos del marco de control interno de una organización: entorno de control; actividades de control; evaluación de riesgos; información y comunicación, y seguimiento. En 2004 estos mismos autores publicaron el Marco Integrado de Gestión de Riesgos Corporativos como ampliación del modelo COSO. Según este marco, la función de la gestión de riesgos es el factor determinante para definir el marco de control interno y garantizar su idoneidad.

2. A raíz de varios escándalos financieros ocurridos en los últimos años, el papel de la dirección, que tiene que garantizar la eficacia del control interno y la gestión de riesgos en los sectores tanto público como privado, está asumiendo una importancia creciente. Esta tendencia es cada vez más visible en el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales (IFI) a medida que algunas organizaciones encuentran la manera de introducir mecanismos más estructurados de control y gestión de riesgos. La gestión estructurada de riesgos en el sistema de las Naciones Unidas y las IFI se ha concentrado tradicionalmente en el riesgo financiero. No obstante, actualmente algunas organizaciones están haciendo extensivos estos procesos a los riesgos operacionales, estratégicos y de otro tipo, combinando estas iniciativas con la eficacia de sus controles internos. El modelo COSO es el marco que utilizan con más frecuencia las entidades de las Naciones Unidas y las IFI para evaluar la eficacia de sus sistemas de control interno.

3. La novedad más importante a este respecto fue la promulgación en los Estados Unidos, en 2002, de la Ley Sarbanes-Oxley¹, cuyo artículo 404 prescribe que la dirección debe publicar todos los años una declaración acerca de la eficacia de los controles internos sobre la presentación de informes financieros. Asimismo, en dicho artículo se establece que un auditor independiente de la organización tiene que dar a conocer su opinión sobre la declaración de la dirección respecto del control interno y sobre la idoneidad de la presentación de los estados financieros de la organización. Algunos otros países han adoptado disposiciones similares sobre el riesgo y los informes de control. Muchas organizaciones que no tienen su sede en los Estados Unidos han recurrido a los servicios de la Comisión de Bolsa y Valores de este país, y esto ha hecho que dicha disposición se aplicase ampliamente, incluso fuera del país. Los importantes costos adicionales (principalmente honorarios de auditoría y gastos administrativos) y las necesidades de horas de trabajo derivadas de la aplicación del artículo 404 de la Ley Sarbanes-Oxley han sido comentadas en muchos artículos recientes de la prensa financiera con el resultado de que la Comisión de Bolsa y Valores se ha visto obligada a prorrogar el plazo original para la aplicación inicial, en vista de las considerables complicaciones resultantes de la preparación de la documentación y las estructuras de responsabilización necesarias. Los bancos multilaterales de desarrollo², que obtienen capitales en los mercados financieros y están sujetos a la calificación crediticia de las principales agencias de calificación, suelen seguir las prácticas de presentación de informes financieros que esperan los inversores, y han adoptado o están adoptando prácticas de presentación de informes sobre control interno similares a las prescritas en el artículo 404. A este respecto, algunos de estos bancos han establecido, o están estableciendo, pequeñas unidades encargadas de administrar las tareas que deben llevarse a cabo (en algunos casos, con responsabilidad conjunta sobre la gestión de riesgos institucionales). El FIDA no conoce ninguna organización de las Naciones Unidas que haya adoptado un sistema formal de presentación de informes sobre control interno a cargo de la dirección, con un certificado de auditoría al respecto. Según un estudio realizado a principios de este año por otra organización de las Naciones Unidas, varias organizaciones estaban examinando —o ya habían tomado medidas al efecto— la posibilidad de adoptar algún procedimiento formal de presentación de informes sobre control interno, y las necesidades de recursos eran un factor determinante de los procedimientos que se estaban examinando.

La gestión de riesgos y las prácticas de control interno del FIDA

4. La estructura de control interno introducida con el establecimiento de diversas funciones en el Fondo se ha ido perfeccionando con los años mediante la adopción de medidas autónomas de mejora por parte de las dependencias orgánicas, la información obtenida a partir de los mecanismos de supervisión interna y externa, las iniciativas de mejora de la administración, algunos exámenes de especialistas y el trabajo de los equipos constituidos con fines especiales. Estas aportaciones han servido para identificar y tratar de resolver las deficiencias de control y mitigar la exposición a riesgos. La Oficina de Auditoría Interna y el auditor externo desempeñan un papel fundamental evaluando los controles internos del FIDA y formulando recomendaciones para su mantenimiento y fortalecimiento, como documentan los muchos informes y memorandos de auditoría interna y el memorando anual del auditor externo sobre control interno. Otras importantes actividades del FIDA en este sector fueron el estudio sobre la gestión de riesgos realizado por expertos externos en 1995, que abarcó asuntos relacionados con el personal, las funciones de tesorería, la gestión de proyectos, los servicios administrativos y la seguridad de la información, y el establecimiento de un Comité de Gestión de Riesgos Operacionales encargado de supervisar la aplicación de las medidas de mitigación

¹ Aplicable a las empresas registradas públicamente, bajo la jurisdicción de la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos y cuya entrada en vigor tuvo lugar en agosto de 2003.

² El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; el Banco Interamericano de Desarrollo; el Banco Asiático de Desarrollo; el Banco Africano de Desarrollo; la Corporación Financiera Internacional, y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

de los riesgos detectados. Este comité estuvo en funcionamiento hasta 1998, cuando la mayor parte de las medidas de mitigación se habían aplicado o habían sido sustituidas por otras iniciativas de mejora institucional. Las iniciativas de mejora adoptadas en los últimos años son las siguientes:

Solvencia financiera y fiduciaria

- Adopción del Programa de Cambio Estratégico y aplicación del sistema financiero integrado PeopleSoft, incluida la promoción de la capacidad de presentación de información sobre gestión en todas las esferas de la organización, lo que ha permitido disponer de información más transparente y accesible sobre las transacciones, de controles agilizados y más eficaces, y de procesos más eficientes relativos, entre otras cosas, al procesamiento de las medidas relativas a las adquisiciones, los pagos, la contabilidad, el presupuesto, la gestión de activos y las cuestiones de personal.
- Establecimiento de una función por separado de presupuestación y planificación estratégica; implantación de un sistema de presupuestación por actividades; descentralización de las decisiones presupuestarias y la gestión del presupuesto, e introducción de procedimientos uniformes de presentación de informes sobre la ejecución del presupuesto, junto con informes periódicos sobre el logro de los objetivos por parte de las divisiones, a fin de garantizar que la institución alcance los objetivos previstos.
- Creación del marco de gestión de activos y pasivos para centrarse en la identificación, interpretación y gestión de riesgos financieros, teniendo presentes los objetivos financieros de la institución; aplicación de una política de inversiones más conservadora, y publicación del Manual de Tesorería. A este respecto, en 2003 el Madison Consulting Group realizó un examen de la seguridad de las inversiones para determinar la eficacia de los controles operacionales y estratégicos aplicados por el FIDA en materia de inversión. El Comité de Auditoría del Fondo sigue de cerca la aplicación de las recomendaciones del examen.
- Establecimiento del Comité de Supervisión encargado de coordinar las investigaciones sobre presuntas prácticas irregulares; determinación de políticas y procedimientos en materia de investigaciones, con inclusión de procedimientos para proteger al personal contra medidas de represalia y acusaciones aleatorias, y publicación de un informe anual sobre los resultados de las investigaciones (incluidas las sanciones) que se distribuirá al personal y al Comité de Auditoría.
- Definición y aplicación de políticas y procedimientos de lucha contra la corrupción, con inclusión de un código revisado de conducta para el personal. En el marco de esta iniciativa se previó también el establecimiento de procedimientos confidenciales para la notificación de denuncias, el fortalecimiento de la función de investigación del FIDA y la creación de un proceso de inhabilitación para los contratistas participantes en los proyectos del Fondo.
- Fortalecimiento de la función de auditoría interna e introducción de un programa estructurado de visitas sobre el terreno para que el personal de la Oficina de Auditoría Interna visite a los receptores de los préstamos y las donaciones.
- Reestructuración del sistema de seguros del FIDA sobre la base de un examen global de sus pólizas de seguros y de los correspondientes procesos y responsabilidades internos; reajuste, según proceda, de algunas de sus políticas en materia de seguros, y agilización y documentación de los procesos internos.

Eficacia operacional

- Fortalecimiento de la función de administración de préstamos y asignación de personal de dedicación exclusiva a la vigilancia y el seguimiento de las auditorías de los proyectos y la administración y a la supervisión de las donaciones.
- Publicación de las *Directrices del FIDA para la auditoría de proyectos (para uso de los prestatarios)* y de los *Procedimientos operacionales para la auditoría de proyectos (para uso del FIDA y de las instituciones cooperantes)*; aprobación de la versión revisada de las “Directrices para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios de consultoría en el marco de préstamos y donaciones del FIDA”, con disposiciones reforzadas contra el fraude y la corrupción, y actualización del *Manual de Operaciones para la Administración de Préstamos y Donaciones del FIDA*.
- Participación en el programa piloto de la Comisión de Administración Pública Internacional para la revisión del sueldo y las prestaciones; modernización de las políticas y los procedimientos, e implantación de prácticas de contratación basadas en competencias y una estructura reformada de evaluación de la actuación profesional, capacitación, perspectivas de carrera y promoción profesional.
- Establecimiento del Comité de Examen de Contratos y de la Junta de Fiscalización de Bienes, y revisión del manual de adquisiciones de la Sede a fin de incluir disposiciones encaminadas a evitar los conflictos de intereses y las “listas negras” de proveedores.
- Fortalecimiento de la función de seguridad del FIDA.
- Definición de planes de continuidad de las operaciones para toda la organización, y preparación de un plan de emergencia y recuperación para los sectores fundamentales de la tecnología de la información y los sistemas de la Sede, la mayoría de los cuales se prevé que entren en funciones a finales de 2005.

Eficacia estratégica

- Aplicación de un sistema de asignación de recursos basado en los resultados con objeto de promover condiciones nacionales y locales que favorezcan la reducción sostenida de la pobreza rural mediante la concesión de préstamos para iniciativas concretas de desarrollo, el diálogo sobre políticas y la aplicación transparente del sistema, poniendo en conocimiento del público las calificaciones de los resultados.
- Aplicación de un sistema de medición de los resultados y el impacto para medir y supervisar mejor la eficacia y el impacto de los proyectos sobre el terreno.
- Realización de la evaluación externa independiente (EEI) del FIDA y, sobre la base de sus resultados, preparación de un plan de acción para subsanar las deficiencias detectadas y promover la eficacia de la organización.
- Atribución de mayor independencia a la Oficina de Evaluación y publicación regular de un informe anual sobre los resultados y el impacto de las operaciones del FIDA.
- Publicación de la *Guía para el SyE de proyectos*, con destino a los directores de proyectos y al personal de seguimiento y evaluación, con miras a mejorar la calidad de estas actividades en los proyectos que reciben apoyo del FIDA.

- Reestructuración del procedimiento interno de examen de la cartera de proyectos y publicación de directrices revisadas sobre esta materia.
- Fortalecimiento de las funciones de comunicaciones y de políticas, definiendo y aplicando un plan de comunicaciones (en preparación) e iniciando el proceso relativo al Foro de Políticas.

5. Aunque no es completa, la lista anterior pone de manifiesto el gran empeño del FIDA por mejorar sus controles y garantizar la economía, la eficiencia y la eficacia de sus operaciones.

Eficacia de las prácticas de gestión de riesgos y control interno del FIDA

6. En los últimos años esta cuestión ha suscitado un gran interés entre los miembros del Comité de Auditoría. El FIDA se ha comprometido a informar a dicho Comité —y a asegurarse de que recibe información actualizada— sobre los intentos de mejorar su marco de control interno y sobre las prácticas más idóneas y las normas generalmente aplicadas por el mundo empresarial. Los siguientes documentos, que han sido presentados al Comité de Auditoría, proporcionan una descripción completa del procedimiento seguido por el Fondo para evaluar la eficacia de sus mecanismos de control y gestión de riesgos:

- **“Supervisión y control interno en el FIDA”** (documento AC 2002/79/R.6, presentado al Comité de Auditoría en su 79ª reunión celebrada el 9 de diciembre de 2002): se describen las tendencias recientes y el planteamiento del FIDA respecto de la supervisión, en el contexto de las normas que están examinando las organizaciones de las Naciones Unidas y las IFI, con inclusión de las prácticas más idóneas y la posible necesidad de realizar exámenes anuales del marco de control interno.
- **“Evaluación del marco de control interno del FIDA”** (documento AC 2004/85/R.6, presentado al Comité de Auditoría en su 85ª reunión celebrada el 19 de abril de 2004): se informa a los miembros del procedimiento seguido por el FIDA para evaluar su marco de control interno.
- **“Supervisión y control interno en el FIDA”** (documento AC 2005/89/R.8, presentado al Comité de Auditoría en su 89ª reunión celebrada el 31 de marzo de 2005): contiene un informe provisional sobre el plan de acción destinado a documentar y evaluar la idoneidad del marco de control interno.

7. A continuación figura una exposición resumida de las principales medidas adoptadas por el Fondo para evaluar la eficacia de sus mecanismos de control y gestión de riesgos, además de las evaluaciones realizadas anualmente por auditores internos y externos³ para la planificación y aplicación de sus planes de trabajo:

- El examen de gestión de riesgos de 1995 y el Comité de Gestión de los Riesgos Operacionales, que estuvo en funcionamiento hasta 1998, como se ha mencionado anteriormente.
- Una evaluación de alto nivel de la eficacia del marco de control interno del FIDA, sobre la base del modelo COSO, emprendida por la Oficina de Auditoría Interna en 2002. Esta evaluación se utilizó principalmente para definir las esferas prioritarias de auditoría.

³ El memorando sobre control interno del auditor externo del FIDA informa sobre las deficiencias observadas con respecto a los controles sobre la preparación de informes financieros, e incluye las recomendaciones pertinentes. El Comité de Auditoría del FIDA examina el memorando y supervisa estrechamente la aplicación de sus recomendaciones, así como de las del auditor interno.

- La reactivación del proceso institucional de gestión de riesgos mediante la evaluación de los riesgos institucionales y los controles internos efectuada en 2004 por expertos externos, sobre la base del modelo COSO. La labor estuvo circunscrita a aspectos de alto nivel (o sea, no se realizaron pruebas de confirmación de todos los controles identificados) y se limitó a los aspectos de solvencia financiera y eficiencia organizativa sin incluir la eficacia estratégica, por cuanto este aspecto es objeto de un examen muy detenido en la EEI. Por regla general, los riesgos de más alto nivel identificados guardaban estrecha relación con las correspondientes deficiencias en los controles internos, y los expertos externos observaron que ya estaban muy adelantadas las medidas destinadas a atender los riesgos más importantes y las correspondientes deficiencias del control. Al mismo tiempo se realizó una evaluación del impacto de las operaciones para determinar la prioridad de los procedimientos y sistemas organizativos relativos a la continuidad y la planificación para recuperar los datos en caso de desastres. Además de identificar y clasificar los riesgos de vital importancia, la evaluación fue útil para identificar una metodología de control adecuada que pudiera utilizar el FIDA y una estructura para documentar el marco de control existente.
- Para integrar la gestión de riesgos en la planificación estratégica y el proceso de presupuestación se recurrió a: i) el proceso de presentación del presupuesto de las divisiones a fin de reunir y agregar los factores de riesgo y la exposición a éste con respecto al logro de los objetivos institucionales de 2006 (incluidos los riesgos relativos a la “eficacia estratégica”), y ii) los resultados de la mencionada evaluación de los riesgos institucionales y los controles internos, de 2004. Se confeccionó una lista de riesgos institucionales de alto nivel basada en los riesgos detectados por las divisiones (en relación, principalmente, con la coordinación y la disponibilidad de recursos/horas de trabajo para las múltiples iniciativas que se habían adoptado o estaban planeadas para 2006), que fue examinada por el personal directivo superior con miras a determinar las prioridades presupuestarias. Además del apoyo a las decisiones relativas a las asignaciones presupuestarias, el personal directivo superior considerará las posibles medidas de mitigación de riesgos durante el período presupuestario de 2006 y, según proceda, establecerá quiénes son los encargados de aplicarlas. El personal directivo superior supervisará periódicamente la aplicación de estas medidas de mitigación durante todo el año 2006.

8. La Oficina de Auditoría Interna tiene el propósito de seguir documentando el marco de control interno del FIDA en 2005, en colaboración con el Departamento de Finanzas y Administración. En el futuro inmediato, la actividad se limitará a la documentación formal de los controles relativos a la presentación de informes financieros externos, en relación con el modelo COSO, la evaluación de estos controles y la identificación de los problemas. Los resultados se comunicarán al personal directivo superior y serán utilizados por los auditores internos y externos en sus actividades de planificación. Como se ha indicado anteriormente, la plena adopción de la práctica consistente en que la dirección haga una declaración sobre la eficacia de los controles internos de la presentación de informes financieros y el auditor externo emita una opinión respecto de la declaración entrañará considerables necesidades de recursos internos y externos e influirá en otras prioridades institucionales que deban adoptarse y mantenerse. La labor de documentar y evaluar los controles sobre la presentación de informes externos permitirá al Fondo estudiar las diversas alternativas a la presentación de informes formales de la dirección sobre la eficacia de los controles, teniendo en cuenta los beneficios y costos para el FIDA así como las consecuencias para la adopción de las prácticas más idóneas.

9. El enfoque del FIDA consiste en incorporar la gestión de riesgos a los procesos de adopción de decisiones de la dirección del Fondo, gradualmente y de modo estructurado, sin crear nuevas estructuras y posiciones permanentes sino, más bien, aprovechando los recursos, instrumentos y prácticas existentes. El auditor externo del FIDA (PricewaterhouseCoopers) (PWC) evaluó el enfoque adoptado por el Fondo y lo comentó por escrito al Comité de Auditoría en su reunión de julio de 2005. Las principales observaciones de PWC eran que la evaluación de los controles debía basarse en las pruebas confirmatorias de los mismos y que el proceso de gestión de riesgos debía estar más estructurado. En su respuesta, que se comunicó también al Comité de Auditoría, la dirección recalcó que la documentación posterior del marco de control interno del FIDA, junto con las auditorías cíclicas de los procesos institucionales, contribuirían a resolver el primer problema. La dirección es consciente de la necesidad de estructurar más el proceso de gestión de riesgos, pero no ignora que para ello harán falta más recursos y horas de trabajo, en un momento en que el FIDA está emprendiendo o aplicando numerosas iniciativas de mejora. El FIDA ha conseguido importantes progresos en los últimos años, adoptando procedimientos y controles internos más estrictos. En función de las limitaciones mencionadas, el Fondo se ha comprometido a reforzar su marco de control interno y a aumentar y perfeccionar gradualmente su enfoque, sobre la base de la experiencia adquirida en su intento de adaptarse a las prácticas más idóneas de las IFI y las Naciones Unidas.