



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
10 de abril de 2002
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2002

Ginebra, 17 a 28 de junio de 2002

Tema 7 del programa provisional

FNUAP

Fondo de Población de las Naciones Unidas

**Actividades de auditoría y supervisión interna realizadas por el
FNUAP en el año 2001***

Informe de la Directora Ejecutiva

Índice

	<i>Página</i>
I. Organización y recursos	2
II. Auditorías internas y evaluaciones	2
III. Principales conclusiones de las auditorías y medidas de seguimiento adoptadas	3
IV. Examen de auditorías de proyectos de ejecución nacional	12
V. Investigación especial	13
VI. Análisis de los exámenes de mitad de período	13
VII. Examen de la aplicación de políticas	18
VIII. Informes de la Dependencia Común de Inspección	21
IX. Recomendación	23

* La presentación de este documento ha sido demorada por la reunión y análisis de los datos necesarios para brindar a la Junta Ejecutiva la información más actualizada posible.



1. Este informe se presenta en atención a una solicitud formulada por la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones de 1996. En él se ofrece a la Junta un resumen de las actividades de auditoría y supervisión internas realizadas por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) durante el año 2001 y se indican los problemas fundamentales detectados en las auditorías internas y las actividades de la Oficina de Supervisión y Evaluación del FNUAP.

I. Organización y recursos

2. De conformidad con lo dispuesto en la regla 114.18 de la Reglamentación Financiera Detallada del FNUAP, la Directora Ejecutiva, de acuerdo con el Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha dispuesto que la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento del PNUD se encargue de prestar al Fondo servicios de auditoría interna a título reembolsable. Ese reembolso es parte de la subvención anual del FNUAP al PNUD.

3. La Sección de Auditoría Interna del FNUAP fue establecida en mayo de 1993. Funciona bajo la dirección del Director de la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento. Los puestos autorizados de la Sección consisten en un puesto de jefe, tres auditores y dos auxiliares. Los tres puestos de auditores que estaban vacantes a principios de 2001 fueron cubiertos, sucesivamente, en marzo, junio y octubre de 2001. También se prestan servicios de auditoría interna mediante la contratación de auditorías anuales que se realizan en las regiones de Asia y el Pacífico y los Estados árabes, bajo la supervisión del Centro Regional de Servicios de Auditoría de la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento de Malasia, el cual recibe apoyo del FNUAP para financiar a una persona que ayude a examinar los informes del FNUAP preparados por el contratista. Además, el FNUAP proporciona recursos para sufragar asignaciones con contratos de duración limitada administrados por los centros regionales de Zimbabwe y Panamá para realizar auditorías en las oficinas del FNUAP en esas regiones. Además de las auditorías contratadas y de la utilización de recursos para asignaciones de duración limitada, la sección utiliza consultores y empresas individuales para ampliar el alcance de sus servicios de auditoría.

4. El presupuesto de las funciones de auditoría del FNUAP en 2001 ascendió a 1.273.700 dólares. De este total, 520.400 dólares correspondieron a los servicios de auditoría prestados por los tres centros regionales de servicios de auditoría. El saldo de 753.300 dólares se destinó a financiar el personal y servicios de auditoría de la Sección de Auditoría Interna del FNUAP.

5. La dotación de personal de la Oficina de Supervisión y Evaluación del FNUAP, que depende de la Directora Ejecutiva, consta de un Jefe, un Jefe Adjunto, dos oficiales de evaluación y un coordinador de auditorías. Esos puestos se financian con cargo al presupuesto bienal de apoyo.

II. Auditorías internas y evaluaciones

6. En el año 2001 se hicieron las siguientes auditorías internas y evaluaciones:

a) La Sección de Auditoría Interna del FNUAP evaluó la gestión de ocho oficinas y una división de la sede con la ayuda de un consultor;

b) Una empresa de contabilidad pública realizó una auditoría/investigación especial por cuenta de la Sección de Auditoría Interna del FNUAP;

c) La Sección de Auditoría Interna del FNUAP, con la ayuda de consultores, evaluó 503 informes correspondientes a proyectos ejecutados por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales;

d) El Centro Regional de Servicios de Auditoría de Zimbabwe evaluó la gestión de siete oficinas de países de la región de África;

e) En siete oficinas de la región de Asia y el Pacífico y cuatro oficinas de la región de los Estados árabes y Europa se realizaron auditorías por contrata;

f) El Centro Regional de Servicios de Auditoría de Panamá evaluó la gestión de tres oficinas de la región de América Latina y el Caribe.

7. El plan de trabajo anual se preparó en estrecha consulta con la Oficina de Supervisión y Evaluación. Para aprovechar al máximo los limitados recursos de personal, los planes de trabajo de la Sección de Auditoría y de la Oficina de Supervisión y Evaluación se coordinaron en la medida de lo posible. Dichos planes se revisaron periódicamente para atender las solicitudes especiales recibidas de la Administración y tener en cuenta las nuevas circunstancias, especialmente sobre el terreno. En el año 2001, la Oficina de Supervisión y Evaluación realizó un examen de seguimiento sobre el terreno de las recomendaciones de los auditores.

8. El perfeccionamiento continuo del personal ayuda a mantenerse a la altura de las exigencias actuales de la profesión. En ese sentido, el personal de la Sección recibió capacitación en auditoría de operaciones. Asimismo, un funcionario recibió capacitación en los principios fundamentales de las finanzas y la contabilidad. Con un enfoque preventivo, la Sección proporcionó servicios de asesoramiento a dependencias del FNUAP. Algunos servicios fueron solicitados por las propias dependencias, en tanto que otros fueron iniciados por la Sección tras la realización de evaluaciones de la gestión. Por ejemplo, la Sección brindó asesoramiento sobre las necesidades de auditoría de los proyectos de ejecución nacional y aprovechó a su vez la experiencia del PNUD en esa esfera.

III. Principales conclusiones de las auditorías y medidas de seguimiento adoptadas

9. En 10 de 30 informes publicados en 2001 (que incluyen 13 informes correspondientes a auditorías realizadas en el año 2000) se determinó que el grado de control interno y el cumplimiento de los requisitos financieros y administrativos eran satisfactorios. Quince casos recibieron la calificación de marginalmente deficientes, tres casos se consideraron deficientes y dos casos se consideraron muy deficientes. Durante el año se hicieron en total 865 recomendaciones, desglosadas como sigue:

<i>Esfera</i>	<i>Número de recomendaciones</i>
Organización y plantilla	29
Asuntos de programas	327
Operaciones financieras	104
Administración del personal	132
Administración general	206
Automatización de oficinas	67
Total	865

Resumen de las cuestiones principales

10. Seguidamente se resumen las cuestiones principales planteadas por los auditores y contratistas, clasificadas por tema. Hay que tener presente que las observaciones se aplican sólo a algunas de las dependencias en que se hicieron auditorías y no a todas ellas. Los más altos funcionarios del FNUAP examinan atentamente las conclusiones de las auditorías, y las partes interesadas adoptan las medidas procedentes bajo la supervisión de las divisiones respectivas y de la Oficina de Supervisión y Evaluación. Varias cuestiones figuran reiteradamente en los informes anuales de la Directora Ejecutiva sobre las actividades de auditoría interna, pero es preciso aclarar al respecto que, dado que cada año se examinan países distintos, las repeticiones no indican necesariamente que no se hayan adoptado medidas correctivas. El número y la índole de las fallas encontradas puede explicarse en parte por el hecho de que los recursos de personal de las oficinas son insuficientes para la aplicación de controles internos.

Anticipos al personal de las oficinas y los proyectos

11. Las auditorías realizadas pusieron de manifiesto que en 11 de 30 casos no se habían supervisado adecuadamente los anticipos concedidos al personal de las oficinas y los proyectos. En algunos casos, se concedieron anticipos a funcionarios sin que la documentación correspondiente estuviera en condiciones. En otros casos, no se había rendido cuenta de los anticipos. La regla 114.5 de la Reglamentación Financiera Detallada del FNUAP establece que los anticipos de efectivo sólo se concederán con carácter excepcional y previa la debida autorización. Además, en la regla 114.6 se subraya la necesidad de que las sumas anticipadas se administren correctamente y de que se rindan cuentas de los anticipos efectuados. A pesar de ello, las auditorías permitieron determinar que la supervisión de los anticipos era deficiente en varias oficinas. En una circular que se enviará a las oficinas del FNUAP se les recordará que los anticipos en efectivo sólo pueden hacerse a título excepcional y que debe llevarse constancia de esos anticipos y hacerse el seguimiento correspondiente para asegurarse de que haya el rendimiento de cuentas correspondiente. Esto se corroborará mediante las verificaciones de cuentas posteriores y las visitas de supervisión que efectúe el personal de la sede a las oficinas sobre el terreno.

Cierre de proyectos cuyas operaciones han finalizado

12. En 17 de los 30 informes de auditoría expedidos en 2001 se determinó que algunos proyectos ya concluidos desde el punto de vista operacional no se habían

declarado financieramente terminados en un plazo de 12 meses a contar desde el cese de las actividades. Las demoras que se registraron en el cumplimiento de los requisitos establecidos se debieron a las respuestas tardías de los organismos de ejecución, a discrepancias entre los registros de las oficinas y la sede y a la falta de seguimiento de algunas oficinas. Mientras tanto, cabe mencionar que algunas oficinas han tomado medidas para cerrar financieramente las cuentas de los proyectos.

13. El FNUAP contrató a un consultor en procesamiento electrónico de datos para que racionalizara los sistemas de procesamiento de datos a fin de instaurar procedimientos de cierre más eficientes y oportunos. Además, el FNUAP hizo un examen de más de 1.700 proyectos inactivos que databan de 1999 y años anteriores, y se procuró tener información de las oficinas en los países sobre la situación de cada proyecto. En la mayor parte de los casos, se hará el cierre de los proyectos de los programas por países cuyas operaciones hayan finalizando pasando a pérdidas y ganancias las cantidades que no se hayan podido conciliar. Cuando se haya confirmado el cierre de un proyecto desde el punto de vista tanto operacional como financiero, dicho proyecto se eliminará de los sistemas del Fondo y se procederá a archivarlo. En el año 2001, se autorizó el cierre de 906 de 1.702 proyectos examinados. Los demás se cerrarán en 2002.

14. El FNUAP hará un estudio para determinar la razón de las demoras registradas anteriormente. Según proceda, se modificarán los procedimientos correspondientes para garantizar que el problema no se repita.

Organización y dotación de personal

15. En 12 de 30 casos, se determinó que los recursos de personal eran insuficientes, principalmente debido a las demoras en la contratación. Asimismo, en varios casos se asignaron a la oficina del país a funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional, para el desempeño de funciones básicas.

16. En las directrices relativas a los funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional se establece que sus funciones se limitarán a la administración de los proyectos o subprogramas financiados por el FNUAP. Debido al hecho de que esos funcionarios pueden tener a su cargo varios proyectos ejecutados por más de un organismo de ejecución, se consideró más práctico que trabajaran en los locales del FNUAP. Habida cuenta del personal reducido con que contaban muchas oficinas en los países, no siempre había sido posible mantener una distinción clara entre las funciones del personal de base y los funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional. El FNUAP está llevando a cabo actualmente un examen amplio de las necesidades de personal y recursos de las oficinas en los países, con inclusión de las necesidades de funcionarios de proyectos del cuadro orgánico de contratación nacional. En ese contexto, el equipo de transición del FNUAP ha preparado una tipología de las oficinas en los países, así como descripciones de funciones estándar para cada tipo de esas oficinas. La aplicación de la tipología y las descripciones de funciones se incorporarán al presupuesto de apoyo revisado que se presentará a la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones de 2002.

Programas

17. En 4 de 30 auditorías se informó de una ejecución deficiente de los programas. Asimismo, en nueve casos habían utilizado fondos de los proyectos para contratar personal y para adquirir equipo utilizado en las operaciones básicas de la oficina. Se

comprobó, además, que en nueve casos las actividades de los proyectos habían comenzado antes de firmarse el documento de proyecto y/o la carta de entendimiento. Asimismo, en ocho casos, los documentos de proyecto y/o cartas de entendimiento eran incompletos, ya que en ellos no se habían previsto las necesidades en materia de supervisión, evaluación y auditoría.

18. En dos casos se habían hecho gastos antes de aprobarse el proyecto. En cuatro informes se indicó que en algunos proyectos se había excedido el monto de las asignaciones. En 11 informes se estableció que no se habían supervisado las actividades de los proyectos. En cinco informes se estableció también que los organismos de ejecución carecían de la capacidad de ejecutar proyectos y en una división de la sede en la que se ejecutaba un gran número de proyectos del FNUAP no se cumplían los requisitos prescritos en el Manual de Finanzas. Además, en ocho informes se señalaba que en las oficinas no se habían conciliado las diferencias entre los saldos de las cuentas de los fondos de operaciones sobre el terreno y en la sede.

19. Cabe observar que, por lo general, las oficinas en los países hacen esfuerzos inmediatos por conciliar los saldos de las cuentas de los fondos de operaciones. Sin embargo, los sistemas de computadoras en las oficinas de los países y los de la sede operaban independientemente, sin una conexión automática. Por esa razón, el proceso de conciliación era engorroso y poco eficiente y se habían producido demoras. La instalación del nuevo sistema de computadoras con acceso en línea desde las oficinas en los países permitirá resolver en definitiva ese problema. Mientras tanto, la Subdivisión de Finanzas ha comenzado a racionalizar las interrelaciones entre los sistemas de procesamiento de datos. La Subdivisión del Sistema de Información de Gestión ha previsto también actividades de capacitación que permitan a las oficinas en los países mejorar la capacidad de su personal para manejar sistemas de datos.

20. En una auditoría se determinó que la suma de 61.000 dólares, que había sido objeto de apropiación indebida en 1997 por el auxiliar administrativo y el Director Nacional de un proyecto, todavía no había sido reembolsada por el Gobierno correspondiente. La oficina había documentado los esfuerzos que había hecho para obtener el reembolso de los fondos por el Gobierno, hecho que los auditores reconocieron.

Finanzas

21. En tres casos, los gastos habían sido superiores a las habilitaciones de créditos aprobadas, y en 6 de 30 informes no se había documentado la aprobación del Representante para la redistribución de fondos dentro de grupos de partidas presupuestarias. Asimismo, en seis informes se señalaba que era corriente que las transacciones del FNUAP fueran certificadas por el PNUD y en tres informes se señalaba que no se había designado a un oficial certificador suplente. Además, en seis casos no se habían recibido las contribuciones voluntarias de los gobiernos a los proyectos y no se había hecho un seguimiento de la cuestión.

22. Las oficinas en los países que fueron objeto de auditorías han reconocido que la redistribución de recursos del presupuesto de apoyo debían ser aprobadas por escrito por el Representante. A raíz de la auditoría, las oficinas de países afectadas han actualizado sus listas de oficiales certificadores, así como la estructura jerárquica interna a los efectos de las certificaciones y aprobaciones.

23. En 12 de 30 casos se determinó que los controles de caja chica eran insuficientes. En siete informes, los registros estaban incompletos y en cinco casos las oficinas no contaban con una caja fuerte.

24. Como seguimiento a las auditorías, las oficinas en los países reforzaron sus controles de caja chica. Por ejemplo, inmediatamente adquirieron cajas fuertes, designaron a custodios de la caja chica y comenzaron a llevar libros de caja. En algunos casos disminuyó la utilización de la caja chica.

Administración

25. En 4 de 30 auditorías se determinó que no siempre se habían adjudicado los contratos al licitante que había presentado la oferta más baja y no se había dado una justificación de ese hecho. En tres casos, los controles en materia de cotizaciones eran deficientes y en siete auditorías se mencionaban ejemplos en que no se habían obtenido cotizaciones. Además, en seis de los informes se señalaba que no existía la debida separación entre las funciones relacionadas con adquisiciones. Asimismo, en nueve casos no se habían preparado informes de recepción e inspección. En cinco informes constaba que no se habían preparado órdenes de compra para adquisiciones por sumas superiores a 1.500 dólares, como lo exigían las directrices entonces en vigor.

26. En muchos casos las observaciones mencionaban asientos contables incompletos. Después de las auditorías, las oficinas en cuestión comenzaron a establecer un sistema de referencias recíprocas entre sus registros y a mantener constancias justificativas. Indicaron también que siempre que fuera posible obtendrían tres cotizaciones en las licitaciones.

27. En 11 casos, las oficinas no habían concertado un acuerdo sobre los servicios prestados por el PNUD; en cuatro casos, las oficinas carecían de espacio suficiente para sus operaciones. Cabe observar al respecto que en 2001 se iniciaron negociaciones con el PNUD sobre acuerdos de participación en los costos, los que deberían quedar finalizados en 2002.

28. En siete casos no existían inventarios físicos anuales, y en 12 auditorías se estableció la existencia de inventarios incompletos o erróneos. Además, en seis casos no se había descartado oportunamente equipo obsoleto, y en otras seis auditorías no se había documentado suficientemente la forma en que se había procedido a la enajenación de equipo. Como seguimiento de las auditorías, las oficinas de los países enajenaron en debida forma equipo obsoleto y llevaron a cabo inventarios físicos de los bienes. Asimismo, se actualizaron los registros de inventario.

29. Los registros de vehículos estaban incompletos en 12 casos. En cinco auditorías se determinó que las oficinas no supervisaban de manera adecuada el consumo mensual de combustible, y en tres casos no había controles de los cupones de gasolina. Las oficinas en los países aceptaron las observaciones de auditoría y posteriormente han hecho esfuerzos especiales por llevar registros detallados de los vehículos.

30. En dos auditorías se determinó que la selección de una agencia de viajes no se había hecho con arreglo a un procedimiento competitivo, en otros dos casos se habían obtenido servicios de viajes de una empresa distinta de la seleccionada para proporcionar los servicios. En cinco casos las solicitudes de reembolso de los gastos

de viaje se habían presentado con retraso y en tres casos la oficina no había pedido ni utilizado descuentos por los viajes.

31. Cabe señalar que las observaciones de auditoría se referían en su mayor parte a circunstancias excepcionales en los países considerados. Las oficinas en cuestión estuvieron de acuerdo en utilizar la agencia de viajes seleccionada. Además, las oficinas donde se hallaron deficiencias se comprometieron a supervisar mejor los anticipos para viajes pendientes y a tramitar más rápidamente los formularios de reembolso.

32. En 10 casos se informó sobre controles insuficientes del uso del teléfono, especialmente con relación a las llamadas de larga distancia personales. En ocho auditorías se determinó que se llevaban registros deficientes, principalmente por lo que respecta a documentación faltante o mal archivada. En 3 de 30 auditorías se señaló que el espacio de oficina disponible para archivos era insuficiente y en otras tres auditorías se observó que no se había llevado a cabo un examen anual de los archivos para eliminar los registros obsoletos.

33. A raíz de las auditorías, algunas oficinas en los países introdujeron sistemas telefónicos más avanzados, que permiten identificar fácilmente los gastos no oficiales. En otros casos, las oficinas en los países racionalizaron sus procedimientos de reembolso y les dieron carácter oficial. El espacio de oficinas sobre el terreno sigue siendo un problema. La aplicación de la tipología de las oficinas en los países debería permitir un enfoque más sistemático para hallar solución a este problema, aunque en muchos casos la disponibilidad de locales adecuados seguirá ofreciendo dificultades.

Personal

34. Entre las cuestiones comunes relativas a la administración de contratos de servicios y los acuerdos de servicios especiales que se observaron en un cierto número de oficinas se cuentan: a) la documentación de apoyo estaba incompleta (6 de 30 casos); b) la selección no se hizo siguiendo un proceso competitivo (6 de 30 casos); c) no se evaluó el desempeño (10 de 30 casos); d) la prestación de servicios comenzó antes de que la persona en cuestión firmara el acuerdo de servicios especiales (8 de 30 casos) o los contratos se renovaron retroactivamente (4 de 30 casos); e) se contrató a determinadas personas por un período superior a 11 meses sin interrupción en la prestación de servicios (3 de 30 casos); y f) se habían utilizado contratos de servicios por servicios de menos de 11 meses de duración (4 de 30 casos).

35. El proceso de evaluación de la actuación profesional se llevó a cabo tardíamente en ocho casos. En 10 casos se determinó que no siempre se respetaban los requisitos en materia de supervisión de la asistencia y las licencias. En 10 casos se estableció que los expedientes administrativos estaban incompletos. En seis casos, las oficinas no habían preparado un plan de capacitación. En otras seis auditorías, se informó que se necesitaba personal de capacitación en sus respectivas esferas de responsabilidades.

36. La oficinas interesadas tomaron nota de las observaciones relativas a la administración de contratos de personal para su cumplimiento en el futuro. Las oficinas en los países prometieron actuar más ajustadamente en el cumplimiento de los requisitos relacionados con los planes individuales de actuación profesional (IPP) y la evaluación de la actuación profesional (PAR).

Automatización de oficinas

37. En 14 auditorías se estableció que había oficinas que no contaban con un plan oficial de preparación para casos de desastre y actividades de recuperación. En 17 casos no se habían cumplido los requisitos de que se guardaran fuera de los locales copias de reserva de datos y programas. Además, en siete casos la seguridad de la información estaba comprometida porque distintos funcionarios conocían las contraseñas o éstas no se cambiaban periódicamente.

38. En muchos casos las observaciones de auditoría se referían a las redes de zona local (LAN) de las oficinas del FNUAP. Esas redes de zona permitían a las oficinas operar los sistemas de gestión de los recursos de los programas en un contexto de múltiples usuarios. Anteriormente, las oficinas del FNUAP funcionaban en un contexto de usuario único y los planes de seguridad y de recuperación en casos de desastre eran mucho más fáciles de preparar. La Subdivisión del Sistema de Información de la Gestión presta asistencia a las oficinas en los países para procurar solucionar las deficiencias detectadas en las auditorías. Cabe señalar también que las oficinas del FNUAP en los países no tienen personal especializado en sistemas de información sobre la gestión. Las funciones de procesamiento electrónico de datos por lo general las realizan funcionarios idóneos que desempeñan otras funciones o las presta el PNUD sobre la base de la participación en los gastos. Cabe observar que, después de que se llevaron a cabo las auditorías se están preparando y poniendo a prueba planes para casos de desastres y para actividades de recuperación en las oficinas en donde se detectaron deficiencias.

Evaluación de la gestión del programa interregional en la División de Apoyo Técnico

39. Esta fue la primera auditoría realizada del programa interregional de la División de Apoyo Técnico. Se determinó que la gestión del programa en el período 1996 a 2001 había sido gravemente deficiente por no haberse aplicado procedimientos internos de control. Las esferas en que es preciso introducir mejoras son las siguientes:

- a) Actualización de las directrices referentes al programa interregional en el programa manual; suministro de directrices para los proyectos globales y fijación de un monto máximo en dólares para dichos proyectos;
- b) Garantía de que no superen los límites máximos de gastos;
- c) Refuerzo de las actividades de supervisión, asegurándose de que haya un mecanismo de supervisión eficaz;
- d) Seguridad de que existan documentos de proyecto y cartas de entendimiento para cada uno de los proyectos;
- e) Garantía de que los fondos de los programas no se utilicen para financiar gastos de viajes y gastos de personal de la División;
- f) Garantía de que las subvenciones cuenten con los acuerdos de subvenciones correspondientes y de que haya una rendición de cuentas detallada;
- g) Cumplimiento estricto en las adquisiciones de los requisitos relativos a cotizaciones y a la revisión de los contratos por el Comité de Examen de Contratos.

40. A los funcionarios superiores del FNUAP les preocupó mucho la magnitud y el carácter de las deficiencias detectadas en la auditoría. En el proceso de transición se está dedicando una atención especial a los procedimientos de control internos y a la instauración de estructuras y sistemas para garantizar una gestión y una rendición de cuentas adecuadas en la administración del programa interregional. Por ejemplo, ya ha comenzado la preparación de directrices dentro del Manual de Programas para la gestión del programa multinacional y ya se han emitido directrices provisionales sobre algunas cuestiones; se está realizando también un examen de mitad de período del programa multinacional, que se espera completar para fines de abril de 2002. Mediante una circular publicada en diciembre de 2000 se dieron a conocer nuevas directrices sobre subvenciones y subcontratos, que se están cumpliendo estrictamente. Asimismo, cuando procede, todos los proyectos aprobados recientemente cuentan con cartas de entendimiento.

Misión de seguimiento

41. En 2001, el FNUAP llevó a cabo un examen sobre el terreno para evaluar la pertinencia de las medidas adoptadas por una oficina exterior para dar cumplimiento a las recomendaciones de la auditoría. Se pudo determinar que la oficina, que había sido considerada gravemente deficiente en el año 2000, había realizado esfuerzos apreciables para reforzar sus controles internos y evitar fallas similares en la gestión del programa del país que se había aprobado recientemente. Sin embargo, es necesario que la oficina haga mayores esfuerzos para dar cumplimiento a las recomendaciones de auditoría concernientes a la realización del programa anterior. La Oficina de Supervisión y Evaluación y la división pertinente de la sede seguirán supervisando la labor de esa oficina.

Estudios especiales y de seguimiento

42. La Oficina de Supervisión y Evaluación llevó a cabo estudios especiales en 2001 como seguimiento de las cuestiones planteadas por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, así como por informes de auditoría interna. La Oficina de Supervisión y Evaluación realizó también un análisis estadístico de las tendencias reveladas por las auditorías y examinó la gestión de los proyectos ejecutados por el FNUAP en la sede, así como la presentación de informes de evaluación *ex post* de los proyectos.

43. La Oficina de Supervisión y Evaluación realiza periódicamente análisis estadísticos de los informes internos y los informes de auditoría de la gestión. Las auditorías realizadas en un año civil se consideran como una muestra estadística para evaluar el cumplimiento en el año en curso frente a los datos históricos. Ese enfoque permite comparar el cumplimiento global en un año dado con los datos históricos. Cuando se registran cambios en el grado de cumplimiento global se analizan para determinar su significación. Si bien en el año 2000 el cumplimiento global se había reducido un tanto, un estudio reciente indica que en el año 2001 el cumplimiento no se redujo. Cabe observar que el grado global de cumplimiento sigue siendo causa de preocupación.

44. El análisis estadístico de la gravedad de las observaciones de auditoría reveló, además, que el porcentaje de observaciones a las que se asignó una prioridad alta¹ se redujo considerablemente en todas las esferas, excepto en materia de automatización de oficinas, en que el porcentaje aumentó a un 52%. En las demás esferas, sólo alrededor del 25% de las deficiencias eran de prioridad alta. A fin de corregir las deficiencias en materia de presentación de informes financieros y rendición de cuentas, las oficinas en los países utilizan actualmente sistemas de procesamiento electrónico de datos más complejos, con respecto a los cuales todavía no se han aplicado plenamente planes de seguridad de datos, preparación para casos de desastre y recuperación.

45. Sólo el 18% de las auditorías publicadas en 2001 revelaron deficiencias importantes. Las comprobaciones de dos terceras partes de las auditorías fueron menos que satisfactorias, lo que representa una disminución de 12 puntos con respecto al año 2000. Cabe observar que el porcentaje de auditorías que revelaron deficiencias y deficiencias graves disminuyó del 22% al 18%. En la mitad de las auditorías se observaron deficiencias marginales. Vale la pena recordar que una calificación de “marginamente deficiente” supone que se aplican los controles fundamentales, aunque algunos controles importantes no se apliquen o se apliquen de manera poco coherente o carente de eficacia.

46. Entre las auditorías publicadas en 2001, 16 oficinas en los países habían sido objeto de exámenes en los últimos cinco años. Ocho oficinas habían recibido la misma calificación, en tres casos la calificación había mejorado en un escalón y en otros tres la calificación había descendido un escalón. Una oficina pasó de la calificación de “buena” a la de “marginamente deficiente” y otra pasó de deficiente a satisfactoria.

47. En general, las oficinas en los países se esfuerzan por dar cumplimiento a las recomendaciones de las auditorías. La mejor forma de supervisar ese cumplimiento es realizando nuevas auditorías o exámenes sobre el terreno. En algunos pocos casos las observaciones de los auditores se referían a hechos únicos, que no se repetirían. El análisis estadístico y la supervisión de la aplicación de las recomendaciones por la Oficina de Supervisión y Evaluación sugiere que a escala mundial las mejoras en algunas oficinas se compensan por el deterioro de otras. Sin embargo, cabe reconocer que en cierta medida la identificación de las deficiencias podría deberse a que, con el tiempo, la calidad de la labor de los auditores ha ido mejorando. El marco en que se realizan las auditorías ha experimentado modificaciones sustanciales; por ejemplo, el uso cada vez mayor de sistemas computadorizados y el requisito de que la gestión de los programas se base en los resultados ha dado mayor complejidad a las operaciones de las oficinas en los países. Las dificultades que resultan al tratar de ajustar las operaciones a un nuevo marco se reflejan en definitiva en una mayor incidencia de observaciones de auditoría.

Auditorías de proyectos, 1998-1999

48. La Oficina de Supervisión y Evaluación examinó cuidadosamente las auditorías de proyectos presentadas para el bienio 1998-1999. La Junta de Auditores formuló una opinión con reservas respecto de los estados financieros del FNUAP debido a que los porcentajes de gastos correspondientes a la ejecución nacional y a las

¹ Desde 1999, los auditores internos asignan una prioridad alta, mediana o baja a sus observaciones.

organizaciones no gubernamentales comprendidos en los informes de auditoría habían disminuido del 70% en 1996-1997 al 50% en 1998-1999, es decir, cuando se examinaron las cuentas. En octubre de 2001, más de las tres cuartas partes de los gastos de los proyectos ejecutados por las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos durante el bienio habían sido corroborados por los informes de evaluación *ex post* de los proyectos. El alcance de las auditorías de los proyectos ejecutados por los gobiernos fue considerablemente superior al de los proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales. Por otra parte, la calidad de las auditorías variaba considerablemente. Las auditorías de algunos proyectos eran de alta calidad y muy detalladas, mientras otras sólo consistían en la certificación de formularios financieros. En alrededor del 30% de las auditorías la opinión de los auditores había sido formulada con reservas.

Examen de proyectos administrados por la sede

49. Este examen tenía por objeto complementar las auditorías de la División de Apoyo Técnico y la División de Información, Junta Ejecutiva y Movilización de Recursos (División de Información y Asuntos Públicos). En tanto que en esas auditorías se analiza la gestión al programa interregional en general, este examen estuvo dedicado concretamente a los controles internos de los proyectos ejecutados por el FNUAP. En los últimos cinco años, la sede del FNUAP ejecutó proyectos multinacionales por valor de 77 millones de dólares. Se observó que las divisiones interesadas no habían establecido mecanismos y sistemas operacionales apropiados para administrar y rendir cuenta de esas transacciones. Como resultado de ello, la Oficina de Supervisión y Evaluación halló deficiencias considerables en los controles internos. Por ejemplo, no se preparaban periódicamente informes sobre la marcha de los trabajos y con frecuencia no figuraban en los archivos justificaciones de las revisiones del presupuesto. El estudio recomendó que se formularan directrices operacionales detalladas para la administración y puesta en práctica de los proyectos ejecutados por el FNUAP. Esas cuestiones se tendrán en cuenta en las decisiones sobre las estructuras y sistemas orgánicos durante el proceso de transición.

IV. Examen de auditorías de proyectos de ejecución nacional

50. El 1º de marzo de 2001, la Sección de Auditoría Interna del FNUAP asumió la responsabilidad de la supervisión y examen de los proyectos ejecutados por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. Para 2001 el número de tales proyectos era de alrededor de 1.100. El proceso implicaba elaborar bases de datos sobre planes de auditoría, informes y evaluaciones de auditorías, el examen de informes de auditoría por consultores y funcionarios, seguidos por la preparación y publicación de evaluaciones. También se realizaban tareas periódicas de seguimiento en las oficinas y divisiones en los países.

51. El examen de 503 informes de auditoría correspondientes a proyectos ejecutados por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales reveló lo siguiente:

a) Las auditorías de algunos proyectos se realizaron tarde o no se llevaron a cabo (22%); los informes de auditoría se recibieron tarde en la sede (94%); en el 26% de los informes de auditoría se habían formulado opiniones con reservas;

b) Varios de los informes de auditoría no tenían el alcance que exige el Manual de Finanzas y/o no incluían recomendaciones y observaciones sobre la gestión.

En varios informes no constaba que se hubieran examinado los controles internos, como lo exige el Manual de Finanzas, y el 68% de los informes se recibieron incompletos; además, en cuatro informes se declaraba que las oficinas no habían supervisado adecuadamente el cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías;

c) No se habían llevado algunos registros contables;

d) En el 63% de los casos, había una carencia de controles en una o más de las siguientes esferas: efectivo, inventario, vehículos y pagos.

52. Cabe destacar que éste fue el primer intento de examinar los informes de auditorías de proyectos. Las oficinas en los países expresaron unánimemente su reconocimiento por las observaciones recibidas de la Sección de Auditoría que las habilita, junto con las autoridades de los proyectos, a resolver en mejor forma las deficiencias detectadas. Asimismo, el proceso les había hecho cobrar conciencia de la importancia de planificar las auditorías de los proyectos y de efectuarlas a su debido tiempo.

53. En febrero de 2002 la Junta de Auditores realizó una auditoría especial de los gastos correspondientes a los proyectos de ejecución nacional en el período terminado el 31 de diciembre de 2000. La Junta formuló diversas observaciones útiles que servirán para fortalecer la planificación, supervisión y contenido de las auditorías de proyectos, así como la utilización de los informes de auditorías de proyectos como instrumentos de evaluación del desempeño.

V. Investigación especial

54. Una auditoría e investigación especiales realizadas en una oficina en un país revelaron que: a) existía un incumplimiento generalizado de las directrices del FNUAP relativas a las adquisiciones, incluidos los cupones de gasolina, y no se garantizaba la competitividad, la transparencia y la eficacia en la adquisición de bienes y servicios; b) no se había comunicado al representante actual ni a los anteriores la relación entre el propietario de una empresa y una funcionaria; la funcionaria tampoco había divulgado su relación personal con el propietario de otra empresa; y c) una funcionaria había autorizado órdenes de compra mientras ocupaba un puesto que creaba un conflicto de intereses.

55. Después de la auditoría e investigación, se retiró al representante la facultad de aprobar adquisiciones, con la excepción de la adquisición local de suministros por un valor máximo de 1.500 dólares. Todas las solicitudes de compra se tramitarán por conducto de la división geográfica pertinente de la sede.

VI. Análisis de los exámenes de mitad de período

56. En 2001 la Oficina de Supervisión y Evaluación examinó los análisis y los exámenes de mitad de período que se habían realizado en el período 1995-2000 a fin de determinar cuál era el estado de aplicación de las recomendaciones. A continuación se resumen las conclusiones. El Comité Ejecutivo del FNUAP examinó el estado de aplicación y dio instrucciones a las oficinas en los países para que hicieran un seguimiento de las medidas necesarias.

Proceso de exámenes de mitad de período

57. Frecuentemente se han realizado exámenes de mitad de período pasada la mitad del período de ejecución del programa de un país. Esto sucede en especial con los programas de menor duración (cuatro años o menos) ya que es difícil hacer un análisis significativo después de sólo dos años de ejecución del programa. Igualmente, al haber tantas evaluaciones, como la evaluación del programa del país y la evaluación de la población del país, que se deben hacer en la segunda mitad del ciclo del programa, existe la posibilidad de que se produzcan solapamientos y redundancias, si bien cada una tiene un objetivo concreto. Habida cuenta del breve período de tiempo en el que se realizan esas evaluaciones, suponen una gran carga de trabajo para las oficinas en los países y sus homólogos nacionales. En consecuencia, se recomendó que los exámenes de mitad de período fueran opcionales para los programas de los países de una duración de cuatro o menos años. En cuanto a la participación de los interesados, se observó que a lo largo de los años la participación en las evaluaciones de mitad de período de los nacionales de los países se había convertido en una característica común, si bien esos participantes tendían a proceder del nivel central. Cuando el programa estaba descentralizado, se alentaba a los principales interesados de las regiones y los distritos a que participaran, si era factible.

58. El Grupo Interdepartamental de Trabajo del Fondo sobre las directrices para los procesos de programación, establecido a mediados de 2001, examinó estas cuestiones. Este Grupo de Trabajo cuenta con representación de las oficinas en los países, los equipos de servicios técnicos a los países y la sede. El Grupo de Trabajo examinó documentos e informes pertinentes que tenían repercusiones para las directrices programáticas, incluidos los análisis de los exámenes de mitad de período y la evaluación sobre las necesidades del terreno que se hizo en el contexto del proceso de transición. Uno de los objetivos de la revisión de las directrices es la simplificación. Si bien la labor del Grupo de Trabajo todavía no ha finalizado, es probable que haga hincapié en la necesidad de hacer exámenes analíticos periódicos, en lugar de un solo examen, y de integrar en esos exámenes periódicos el concepto de exámenes de mitad de período.

Informes sobre los exámenes de mitad de período

59. Los informes sobre los exámenes de mitad de período muestran que las oficinas en los países todavía no han pasado plenamente del enfoque centrado en los proyectos al enfoque centrado en los programas. Los informes siguen tendiendo a estar centrados en los proyectos, y el análisis de los programas ha sido deficiente. No siempre se han considerado plenamente la pertinencia, las estrategias, el desempeño y los logros generales de los programas, así como los vínculos y las sinergias dentro de los subprogramas y entre ellos. Si bien el marco lógico debería formar la base de la evaluación de los progresos de los exámenes de mitad de período, en la práctica esto ha sido difícil. Además, la preparación de dos informes (el resumen informativo sobre el país y el informe sobre el examen de mitad de período) ha sido muy laboriosa y se recomendó que se simplificaran los requisitos de presentación de informes.

60. En abril de 2001 se emitió una serie de nuevos formatos revisados para la supervisión y la presentación de informes a fin de facilitar la incorporación del enfoque basado en los resultados como paso previo a la revisión de las directrices programáticas. Entre ellos figuraba un nuevo formato para el informe sobre los exámenes de mitad

de período, que combinaba en un solo documento el resumen informativo sobre el país y el informe sobre el examen de mitad de período. Se creó también una sección separada sobre el análisis del desempeño del programa. En 2000 y 2001 la Oficina de Supervisión y Evaluación promovió el uso del marco lógico para lograr una gestión más sistemática de los programas, incluida la supervisión, mediante la celebración de cursillos sobre la gestión de los programas para el personal de las oficinas en los países y los especialistas de los equipos de servicios técnicos a los países, organizados por la División de Capacitación, y mediante la creación de un módulo para los directores de programas. Se hizo una revisión del marco lógico de los subprogramas de modo que incluyera información sobre la periodicidad de la reunión de datos y las partes responsables, a fin de ayudar a poner en funcionamiento la utilización del enfoque de marco lógico en la gestión de programas.

Elaboración de los programas para los países

61. La aplicación del enfoque de marco lógico en la elaboración de los programas fue un proceso gradual. En algunos países se consideró que el marco lógico era un enfoque abstracto y complejo, en especial por parte de los homólogos nacionales, mientras que en otros países se consideró que era un instrumento útil para aclarar el proceso analítico. No obstante, en ambos casos se hallaron problemas similares. Los resultados previstos (objetivos, propósitos y productos) no siempre se determinaban basándose en el análisis de los problemas y siguiendo un proceso lógico de causa y efecto; el número y el nivel de productos no siempre estaba relacionado con los recursos disponibles; y los indicadores no siempre eran realistas o apropiados para medir los cambios previstos. Había una gran independencia entre los subprogramas y existían pocos vínculos entre ellos. Se recomendó que el FNUAP distribuyera prototipos de módulos de capacitación que los equipos de servicios técnicos a los países y las oficinas en los países pudieran utilizar o adaptar para capacitar a su personal y al personal de programas nacional en el concepto de gestión basada en los resultados y la utilización del enfoque de marco lógico en la elaboración y la gestión de programas.

62. En los cursillos antes mencionados sobre gestión de programas se trataron precisamente esos problemas mediante la introducción de un árbol de representación de los problemas, el concepto de la cadena de resultados y suministrando orientación para definir productos e indicadores. La División de Capacitación, junto con la Oficina de Supervisión y Evaluación, publicó en la Intranet material de capacitación y recursos usados en los cursillos para posibilitar un mayor acceso y uso por los equipos de servicios técnicos a los países y las oficinas en los países. Están disponibles en inglés y en español y se están traduciendo al francés. Además, el examen de los anteproyectos de programas y los proyectos de programas de los países realizado por las divisiones geográficas, los equipos de servicios técnicos a los países y la División de Apoyo Técnico brindó una oportunidad para que se especificaran claramente los resultados esperados, las estrategias se basaran en teorías de cambio sólidas y se aprovecharan las experiencias recogidas anteriormente. En 2000, la Oficina de Supervisión y Evaluación y la División de Apoyo Técnico iniciaron la elaboración de un instrumento para definir indicadores de productos.

Esferas sustantivas de los programas

63. En los exámenes de mitad de período se plantearon muchas cuestiones sustantivas que requerían que se adoptaran medidas de seguimiento o se tuvieran en consideración en las directrices técnicas o las notas de orientación. Por ejemplo, al introducir un enfoque de salud reproductiva, las aportaciones del programa se ampliaron de modo que incluyeran varios componentes de salud reproductiva. Como resultado, la eficacia del programa tendió a disminuir, ya que no se invirtieron suficientes recursos financieros y humanos en una esfera para obtener el impacto deseado. Es necesario seleccionar las esferas en las que se deben centrar los programas, conjuntamente con el gobierno, a fin de que reflejen las prioridades y las realidades del país, y pasar gradualmente a un programa de salud reproductiva más amplio. En la esfera del género, si bien se ha aumentado la toma de conciencia, esto no siempre se ha traducido en la adopción de medidas. Se recomendó que el FNUAP proporcionara asesoramiento a las oficinas en los países sobre la manera de presentar la igualdad entre los géneros e incorporar la cuestión de género a las actividades operacionales, junto con un instrumento práctico para supervisar y evaluar este enfoque. Por otra parte, las actividades de promoción plantearon problemas conceptuales, y a menudo se compartieron los productos con las estrategias de los subprogramas de salud reproductiva y de población y desarrollo, que sin embargo se ejecutaron como actividades separadas. El FNUAP tuvo que aclarar si las actividades de promoción seguían siendo una esfera prioritaria de los programas o debían considerarse una estrategia, que, en consecuencia, no necesitaba un subprograma separado.

64. La División de Apoyo Técnico y los equipos de servicios técnicos a los países intentaron abordar algunas de estas preocupaciones. El grupo temático de salud reproductiva ha elaborado un informe sobre la puesta en marcha de los programas de salud reproductiva, teniendo también cuenta las recomendaciones de la evaluación temática realizada en 1999 sobre la aplicación del concepto de salud reproductiva. La División de Apoyo Técnico también ha previsto elaborar notas e instrumentos orientativos sobre cuestiones de género. Se impartió capacitación sobre la incorporación de la cuestión de género a capacitadores de los equipos de servicios técnicos a los países. A su vez, los equipos de servicios técnicos a los países están proporcionando capacitación a las oficinas y a los nacionales en los países. En muchos programas nuevos se han integrado las actividades de promoción como estrategia de los subprogramas de salud reproductiva y de población y desarrollo.

Fomento de la capacidad nacional

65. Muchos de los problemas señalados en las evaluaciones de mitad de período son recurrentes y están relacionados con la capacidad nacional. Esto condujo a que se recomendara que el FNUAP volviera a examinar su enfoque del fomento de la capacidad nacional. Se han invertido fondos sustanciales en la capacitación, pero todavía no se han evaluado sus efectos sobre el desempeño de los programas o el fomento de la capacidad nacional. Se recomendó que el FNUAP elaborara un instrumento práctico para supervisar y evaluar la calidad y los efectos de capacitación, y que las oficinas en los países evaluaran los efectos de la capacitación y aseguraran que ésta realmente condujera al fomento de la capacidad. Dado que esta cuestión es una de las principales estrategias de organización, la Oficina de Supervisión y Evaluación inició una evaluación temática del fomento de la capacidad en las esferas estratégicas de la salud reproductiva y la población y el desarrollo. Esta evaluación finalizará a mediados de 2002. En el informe sobre el marco de financiación

multianual correspondiente al presente año también se ha informado en detalle sobre la cuestión del fomento de la capacidad. A este respecto, el marco de evaluación elaborado para la evaluación temática se distribuyó a las oficinas en los países para que pudieran utilizarlo en sus informes anuales correspondientes a 2001.

Supervisión y evaluación

66. Los exámenes de mitad de período pusieron de manifiesto la necesidad de fortalecer la supervisión y la evaluación. Estas cuestiones no se habían considerado de manera suficiente cuando se elaboró el programa, y el marco lógico tampoco se había utilizado adecuadamente como instrumento de supervisión y evaluación. El análisis de los exámenes de mitad de período se vio obstaculizado por la falta de datos. Se recomendó que el FNUAP fortaleciera de manera constante la capacidad de su personal y de los homólogos de los gobiernos para supervisar y evaluar los programas y los proyectos del FNUAP, y que en los planes de gestión de los programas se tuviera en cuenta la reunión periódica de datos, o, en caso necesario, se incluyera como parte de las actividades de los proyectos. Además de los seminarios de gestión de programas y de la elaboración de instrumentos antes mencionados, la Oficina de Supervisión y Evaluación está transmitiendo continuamente a los miembros de la red de evaluación (Evalnet) del FNUAP (especialistas seleccionados de los equipos de servicios técnicos a los países) información sobre metodologías y enfoques, y los está relacionando con otras redes externas de supervisión y evaluación. A comienzos de 2002 se organizó un seminario interno para Evalnet sobre metodologías de evaluación como medida para ampliar las capacidades de evaluación y fortalecer las actividades de supervisión y evaluación de la organización. Se determinó que el seminario había sido muy útil.

Gestión financiera

67. El análisis financiero se había limitado a considerar las tasas de ejecución por subprograma y organismo de ejecución, y no se había intentado relacionar los gastos con los productos obtenidos. Con frecuencia los datos financieros utilizados no estaban actualizados. El acceso a los datos más actualizados y fidedignos fue limitado debido a problemas de hardware y de sistemas. Es necesario que las oficinas en los países tengan acceso a un sistema central de datos. Se recomendó que el FNUAP elaborara directrices e instrumentos sobre la manera de realizar mejores análisis financieros de los resultados. La Subdivisión del Sistema de Información de Gestión ha estado intentando mejorar las conexiones, pero siguen existiendo limitaciones de hardware y software. Se está elaborando un nuevo sistema de gestión de los recursos para que las oficinas en los países tengan acceso a un sistema central de datos. Por lo que respecta al análisis financiero, se ha pedido a la División de Planificación y Coordinación Estratégicas que investigue la manera de vincular los resultados con los recursos.

Funciones y responsabilidades

68. Habida cuenta de que a fines de 2000 se suprimió el Comité de Examen del Programa en la sede, se recomendó también que se establecieran claramente las atribuciones respectivas de los representantes del FNUAP y los directores de las divisiones geográficas en lo relativo a la ampliación, la expansión o los cambios de la distribución de los fondos para los programas, incluidos los fondos obtenidos mediante modalidades de financiación conjunta. Igualmente, dado que las oficinas en

los países dependen cada vez más de los especialistas de los equipos de servicios técnicos a los países para el desempeño de sus funciones técnicas y sustantivas, en los nuevos mandatos que se están elaborando se deberían definir claramente las funciones de los equipos de servicios técnicos a los países y las de las oficinas en los países y los representantes. Cabe resaltar que posteriormente se definió claramente la función de los equipos de servicios técnicos a los países en un documento (DP/FPA/2002/3) relativo a los arreglos futuros para el Programa de Asesoramiento Técnico, que se presentó a la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 2002. La Junta Ejecutiva hizo suya la opción propuesta para el Programa de Asesoramiento Técnico.

Recursos complementarios

69. En contraste con la disminución de recursos ordinarios para los programas de los países, los recursos obtenidos mediante modalidades de financiación conjunta han ido en aumento. En ocasiones los programas financiados con recursos obtenidos mediante modalidades de financiación conjunta son muy importantes y su relación con el programa del país y su marco lógico no está clara, en especial porque esos programas pueden comenzar en cualquier momento del período de ejecución previsto para el programa del país. Se recomendó que el FNUAP aclarara la forma de considerar esos programas ad hoc, frente a los programas de los países, en la planificación, gestión y presentación de informes, tanto programáticamente como por lo que respecta a su relación con el volumen de trabajo de las oficinas en los países. En la revisión de las directrices programáticas se está examinando esta cuestión.

VII. Examen de la aplicación de políticas

70. En 2001, la Oficina de Supervisión y Evaluación examinó la aplicación de políticas de un programa de un país de la región de Asia y el Pacífico y continuó el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de exámenes similares realizados en años anteriores. El objetivo de esos exámenes es determinar si existen mecanismos apropiados para garantizar la rendición de cuentas, y el FNUAP los está utilizando en un entorno laboral cada vez más descentralizado. Los exámenes los realizan funcionarios de categoría superior, que examinan detalladamente el proceso de elaboración y gestión del programa y los resultados obtenidos en cada caso concreto, teniendo debidamente en cuenta las funciones desempeñadas por la oficina en el país y el personal de la sede, así como por los equipos de servicios técnicos a los países. Además de las tareas relacionadas con el programa, en cada examen también se determinan las medidas adoptadas para ejecutar la misión del FNUAP, en especial la promoción de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y la parte que desempeña la oficina en el país dentro del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas. Otro resultado importante de esos exámenes es el relativo a la esfera del desarrollo institucional, ya que se evalúan la pertinencia y la facilidad de aplicación de las políticas y los procedimientos del FNUAP como parte del mandato; además, se procura determinar las esferas en que se necesita aclarar las políticas programáticas y de asesoramiento técnico.

71. Las conclusiones de los exámenes de la aplicación de políticas proporcionan al personal directivo superior información sobre el desempeño del FNUAP en determinados países; también constituyen un medio para que el personal en el terreno

proporcione información sobre la naturaleza y la calidad del apoyo que necesita y recibe de la sede y de los equipos de servicios técnicos a los países. La Directora Ejecutiva, en consulta con el Comité Ejecutivo, decide cuáles son las medidas de seguimiento necesarias respecto de cada examen. Se designa a las partes responsables en el terreno o en la sede, según proceda, y se asigna a las divisiones correspondientes la responsabilidad de la aplicación de las medidas de seguimiento y de la presentación de informes sobre los resultados de esas iniciativas. La Oficina de Supervisión y Evaluación supervisa las medidas de seguimiento en el plano organizacional general y presenta informes al respecto.

72. El examen llevado a cabo en 2001 se refería a un país de categoría “A” en el que el FNUAP estaba prestando apoyo a su segundo ciclo de asistencia a los programas. La oficina en el país había apoyado activamente al Gobierno en la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo mediante su apoyo a actividades de programas y otras iniciativas. La oficina había velado por que se incorporara adecuadamente la salud reproductiva en las iniciativas de reforma del sector de la salud, había prestado apoyo para que se pusiera en funcionamiento la estrategia nacional contra el VIH/SIDA y facilitó la inclusión prominente de la cuestión de la población en el segundo plan de desarrollo económico. También se ocupó de promover que en el documento de estrategia de reducción de la pobreza dirigido por el Banco Mundial se reconocieran los vínculos existentes entre el género, la pobreza y el VIH/SIDA. En el examen se observó que la oficina en el país supervisaba periódicamente la coherencia de las leyes y las directrices que tuvieran repercusiones sobre las cuestiones relativas a la salud reproductiva, el género y la población, con miras a ejercer actividades de promoción conjuntas con el Gobierno o prestarle asesoramiento.

73. La oficina en el país había participado activamente en las iniciativas del equipo de las Naciones Unidas en el país, en particular las del grupo temático sobre el VIH/SIDA que había presidido el Representante del FNUAP. Se determinó que el proceso de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) necesitaban mucho tiempo y personal. Debido al período de realización de estas actividades en relación con el ciclo programático de varios organismos, se hicieron varias modificaciones. El FNUAP también había colaborado activamente con el grupo consultivo del Gobierno (un mecanismo estratégico de planificación y supervisión), en especial con sus subgrupos sobre salud y VIH/SIDA.

74. El FNUAP, la OMS y el UNICEF colaboraron de manera estrecha y efectiva en la evaluación que realizó el Fondo sobre la población del país y en la formulación subsiguiente del subprograma de salud reproductiva y de los proyectos componentes. También colaboraron en la ejecución del proyecto sobre espaciamiento de los nacimientos al que prestó asistencia el FNUAP y que fue el principal componente del apoyo prestado por el Fondo. En el examen también se señaló una amplia colaboración con otros asociados para el desarrollo, como el Organismo Alemán de Cooperación Técnica, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la UNESCO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), tanto en cuestiones sustantivas como operacionales. En general, las organizaciones asociadas del sistema de las Naciones Unidas, los homólogos nacionales y las organizaciones no gubernamentales tenían una opinión favorable del FNUAP, y lo consideraban un recurso importante en la esfera de la salud reproductiva. Si bien el homólogo oficial del Fondo era el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional,

el FNUAP trabajó directamente con los ministerios pertinentes de Salud, Planificación y Asuntos de la Mujer. El FNUAP participó activamente en el Comité de Coordinación encargado de coordinar las actividades de los donantes y las organizaciones no gubernamentales en materia de salud. El Comité estaba dirigido por el Ministerio de Salud. La labor de la oficina en el país relativa a la promoción de un enfoque hacia la salud reproductiva multisectorial y que tuviera en cuenta la cuestión de género había sido muy difícil debido a la fragmentación de las funciones conexas entre diferentes estructuras gubernamentales.

75. Las iniciativas de movilización de recursos se vieron obstaculizadas por el hecho de que en el país estaban representados pocos donantes y el Representante del FNUAP no había podido recaudar fondos fuera del país debido a prioridades urgentes en la elaboración del programa. No obstante, la oficina en el país había promovido muy activamente relaciones entre posibles donantes, el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales en un esfuerzo por lograr financiación directa para el programa nacional de población. Los resultados concretos obtenidos incluyeron la financiación por un donante destinada a reforzar los elementos centrales de la estrategia del Ministerio de Salud para lograr una utilización de preservativos del 100% (2001-2003) y la financiación del Organismo Japonés de Cooperación Internacional para la adquisición de equipo y suministros destinados a las actividades a las que prestaba apoyo el FNUAP.

76. En el examen se determinó que el proceso de examen de mitad de período estaba muy bien organizado. Estaba impulsado por el Gobierno, con el apoyo del FNUAP y de los asesores de los equipos de servicios técnicos a los países para los tres sectores programáticos, e incluía amplias consultas con todos los homólogos. Además de comprender mejor la situación demográfica del país y proporcionar recomendaciones sólidas para el resto del primer programa del país al que prestó apoyo el FNUAP, también se utilizó el proceso de examen de mitad de período para adaptar las intervenciones del programa a las estrategias de salud reproductiva, población y desarrollo y a los subprogramas de actividades de promoción, y para ajustar algunas de las estrategias del programa.

77. Si bien la evaluación común para los países se introdujo como un instrumento que podría sustituir a la evaluación de un organismo individual, se consideró que en este caso concreto no era lo suficientemente detallado en cuanto a los problemas concretos de población. Por ese motivo, la oficina en el país emprendió una evaluación de la población del país. Además, debido a los plazos para la presentación del programa a la Junta Ejecutiva, la oficina en el país tuvo que iniciar la elaboración del programa mientras todavía se estaba preparando el MANUD. Como resultado, los dos documentos se prepararon en paralelo y mediante un proceso de apoyo recíproco.

78. El Gobierno y otros asociados en el programa consideraron que en el proceso de elaboración del programa se había dado amplia participación a los interesados, y se había consultado a los directores de programas a fin de determinar las prioridades para el futuro. Si bien todos los proyectos se evaluaron al final del primer ciclo de programación, sólo en un caso se pusieron de relieve las experiencias recogidas. En consecuencia, no quedó claro que en su análisis de situación el proceso de evaluación común aprovechara la experiencia adquirida en el programa anterior.

79. A fin de facilitar la aplicación del enfoque de marco lógico, la oficina en el país organizó actividades de capacitación para los directores de proyectos del

programa en curso. Si bien se determinó que la capacitación era eficaz, la falta de consistencia en la terminología utilizada por los diferentes organismos creó confusiones y supuso un trabajo adicional. A diferencia de muchos otros casos, en ese país se habían organizado sistemáticamente reuniones del Comité de Elaboración de Proyectos. Esas reuniones fueron muy útiles para lograr un consenso final entre los interesados y proporcionar un foro para que los donantes y otros organismos de las Naciones Unidas intercambiaran información y formularan actividades programáticas complementarias. Al iniciarse el actual ciclo de programación, se adoptaron importantes iniciativas para mejorar los sistemas de supervisión y orientarlos más hacia los resultados, entre las que se contaron la determinación de indicadores del desempeño, la preparación de un plan de gestión del programa y la elaboración de listas de comprobación para las visitas al terreno.

80. La oficina en el país había promovido la cooperación Sur-Sur mediante la financiación de la participación de los homólogos nacionales en conferencias, reuniones y cursos de capacitación en el extranjero. No obstante, el escaso conocimiento del idioma inglés de la mayoría de los participantes del país fue una seria limitación para que se pudieran beneficiar plenamente de esas actividades. Además, se observó que no existía un mecanismo para que las oficinas en el país recibieran información actualizada sobre las oportunidades de cooperación Sur-Sur.

81. Al examinar las conclusiones de este examen de aplicación de las políticas, el Comité Ejecutivo tomó debidamente en cuenta las conclusiones de exámenes anteriores sobre la aplicación de políticas sobre los mismos temas. Esto proporcionó datos importantes sobre las esferas de las operaciones del FNUAP que es necesario fortalecer, así como sobre las cuestiones para las que es necesario elaborar normas o formular aclaraciones. Se pidió a los diversos grupos de trabajo de transición y al Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre las directrices para los procesos de programación que tuvieran en cuenta estos factores en sus propuestas para la adopción de decisiones por parte de la dirección. Además, en la preparación del plan anual de capacitación del Fondo también se tienen en cuenta las necesidades de perfeccionamiento del personal detectadas en esos exámenes. Por ejemplo, en 2002 se harán esfuerzos importantes para aumentar los conocimientos de gestión del personal, ya que en los exámenes de aplicación de políticas y en las auditorías internas se ha señalado sistemáticamente que es necesario dedicar atención a esa esfera.

VIII. Informes de la Dependencia Común de Inspección

82. En 2001 el FNUAP respondió a numerosas solicitudes de información de la Dependencia Común de Inspección para utilizarla en la preparación de informes y estudios sobre diversos temas, entre otros: gestión basada en los resultados; acuerdos relativos a la Sede suscritos por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; actividades del sistema de las Naciones Unidas generadoras de ingresos: generación de ingresos y recuperación de los gastos; gastos de apoyo relacionados con los programas y actividades financiados con cargo a recursos extrapresupuestarios; sistemas de información de gestión: experiencias adquiridas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; y aplicación del multilingüismo en los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

83. Además, el FNUAP formuló observaciones sobre informes finalizados, entre ellos los relativos al mejoramiento de la función de supervisión de la gobernanza: estructura, métodos de trabajo y prácticas en relación con los informes de supervisión (JIU/REP/2001/4), y un estudio de seguimiento de la aplicación de las recomendaciones que figuraban en dos informes anteriores de la Dependencia Común de Inspección relativos al apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la ciencia y la tecnología (en África y en Asia y el Pacífico). Además, se distribuyeron algunos informes de la Dependencia Común de Inspección a las dependencias interesadas del Fondo a título de información y para su examen.

84. A continuación figura un resumen de las observaciones del FNUAP sobre las recomendaciones que figuraban en los informes antes mencionados.

Mejoramiento de la función de supervisión de la gobernanza: estructura, métodos de trabajo y prácticas en relación con los informes de supervisión

85. El objetivo del informe fue contribuir a aumentar la eficacia y la calidad de la función de supervisión ejercida principalmente por los órganos legislativos “ejecutivos” (como la Junta Ejecutiva o el Consejo) y sus órganos subsidiarios encargados de las cuestiones relativas a la supervisión.

86. Si bien el FNUAP tiene conciencia de que debe rendir cuentas y presentar informes transparentes sobre sus actividades de supervisión por ser una organización pequeña expresó su interés en seguir utilizando mecanismos de presentación de informes. El FNUAP informó a la Dependencia Común de Inspección de que en la actualidad su sistema de presentar todos los años a la Junta Ejecutiva un informe sobre auditoría interna y supervisión y un informe sobre auditoría externa cumplía los requisitos de presentación de informes sistemáticos, sustantivos y oportunos sobre cuestiones de supervisión. El FNUAP consideró que no era práctico ni eficiente separar cada cuestión de supervisión y auditoría, como se había propuesto, y examinarlas en relación con las cuestiones sustantivas correspondientes. El FNUAP también cuestionó la viabilidad de adoptar la estructura de comités sugerida.

Estudio de seguimiento sobre la aplicación de las recomendaciones que figuraban en los informes anteriores de la Dependencia Común de Inspección relativos al apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la ciencia y la tecnología

87. En respuesta a una solicitud de información de la Dependencia Común de Inspección sobre las medidas adoptadas por el FNUAP para aplicar las recomendaciones que figuraban en dos informes anteriores de la Dependencia Común de Inspección relativos al apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la ciencia y la tecnología (en África y en Asia el Pacífico), señaló que en su sentido más estricto, la ciencia y la tecnología no eran una parte importante de la labor del FNUAP. Sin embargo, en un sentido más amplio, el FNUAP estaba decidido a promover el fomento de la capacidad y de las instituciones y las actividades en pro de la sostenibilidad en los países y en los planos regional e interregional. Aprovechó la oportunidad para transmitir a la Dependencia Común de Inspección ejemplos que ilustraban una cooperación de esta naturaleza en las regiones de África y Asia y el Pacífico.

IX. Recomendación

88. La Junta Ejecutiva quizá desee:

- a) Tomar nota del presente informe;
 - b) Expresar su apoyo al fortalecimiento de la capacidad de auditoría interna y de supervisión del FNUAP.
- _____