



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

Distr. general  
27 de abril de 2006  
Español  
Original: inglés

**Período de sesiones anual de 2006**  
Ginebra, 12 a 23 de junio de 2006  
Tema 16 del programa provisional  
UNFPA – Auditoría y supervisión internas

**Fondo de Población de las Naciones Unidas**

**Actividades de auditoría y supervisión internas realizadas  
por el UNFPA en 2005**

**Informe de la Directora Ejecutiva**

**Índice**

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	2
II. Actividades de auditoría y examen internos . . . . .	2
III. Gestión del riesgo en el UNFPA . . . . .	10
IV. Análisis y tendencias por categorías de riesgo . . . . .	14
V. Conclusión . . . . .	18
VI. Recomendación . . . . .	20
Anexos . . . . .	21



## I. Introducción

1. De conformidad con las decisiones 2004/17 y 2004/39 relativas al marco propuesto para resolver los problemas señalados en los informes sobre auditorías internas y en atención a una petición formulada por la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de 1996, la Directora Ejecutiva tiene el honor de presentar a la Junta un resumen de las actividades de auditoría y supervisión internas realizadas por el UNFPA en 2005.

2. En su período de sesiones anual de 2005, la Junta Ejecutiva instó al UNFPA a que basara sus actividades de rendición de cuentas en un modelo de gestión de riesgos institucionales y desarrollara funciones de evaluación de riesgos en sus oficinas de auditoría. En su decisión 2005/19, la Junta alentó también al UNFPA a que reforzara el análisis de los resultados de auditoría; los proyectos ejecutados a nivel nacional; y las actividades de seguimiento realizadas por los directores de los proyectos para atender a las observaciones y recomendaciones de las auditorías.

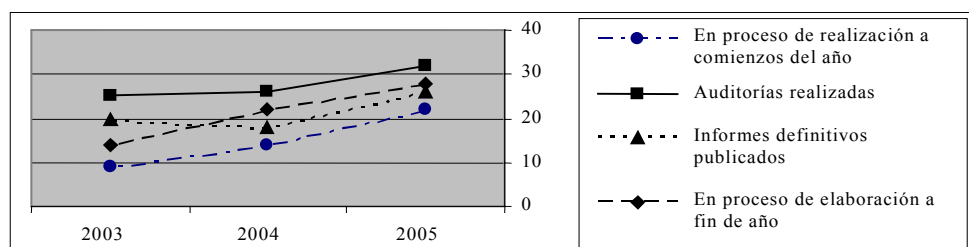
3. Atendiendo a la solicitud de la Junta Ejecutiva, en el presente informe sobre las actividades de auditoría y supervisión internas se presenta una nueva estructura encaminada a permitir un análisis prospectivo del universo de riesgos del UNFPA. En el informe se perfila una transición de la enumeración tradicional de las conclusiones de las auditorías a la presentación de los riesgos y el análisis de las tendencias. El objetivo del nuevo formato es dar a la Junta Ejecutiva una herramienta que facilite la identificación de los riesgos y las medidas tomadas por la organización para minimizarlos, y el seguimiento de las recomendaciones. Esta transición plantea dos problemas: por ser el primero de una serie de análisis prospectivos, es posible que el presente informe no cubra la serie cronológica completa en razón de que muchas de las variables no se medían en el pasado. En segundo lugar, el informe se basa en la gestión del riesgo, un método que se ha introducido recientemente en el UNFPA y que requerirá un proceso de aprendizaje y una adaptación cultural en toda la organización.

## II. Actividades de auditoría y examen internos

### A. Actividades en 2005

4. Desde 2003, el UNFPA ha venido aumentando constantemente el número de auditorías realizadas y de informes de auditoría publicados (véase el gráfico 1). En 2005, la División de Servicios de Supervisión del UNFPA llevó a cabo 32 auditorías internas.

Gráfico 1  
Número de auditorías realizadas por año



5. En 2005, de conformidad con la decisión 2005/19 de la Junta Ejecutiva, la División de Servicios de Supervisión realizó dos auditorías en la sede. En una se examinó la migración del sistema financiero anterior, denominado Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS), al nuevo sistema llamado Atlas. En la otra auditoría se examinó la Dependencia de Intervenciones Humanitarias del Fondo.

6. Entre las actividades de auditoría y examen internos llevadas a cabo durante 2005 cabe señalar:

a) Auditorías de gestión de 17 oficinas (12 en la región de África, 1 en la región de América Latina y el Caribe, 2 en la región de los Estados Árabes y Europa y 2 en la región de Asia y el Pacífico);

b) El examen de una muestra de 211 informes de auditoría que cubrían actividades realizadas en 2004 para proyectos ejecutados por gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) llevadas a cabo por el Servicio de Auditoría con la asistencia de un consultor;

c) Auditorías realizadas por contrata en seis oficinas en los países en la región de Asia y el Pacífico y siete oficinas en los países en los Estados árabes, Europa y la región de Asia central.

7. En 2005 se hicieron 1.380 recomendaciones. En el cuadro 1 se muestra la distribución de las recomendaciones de auditoría por categoría de riesgo y nivel de impacto (alto, mediano o bajo).

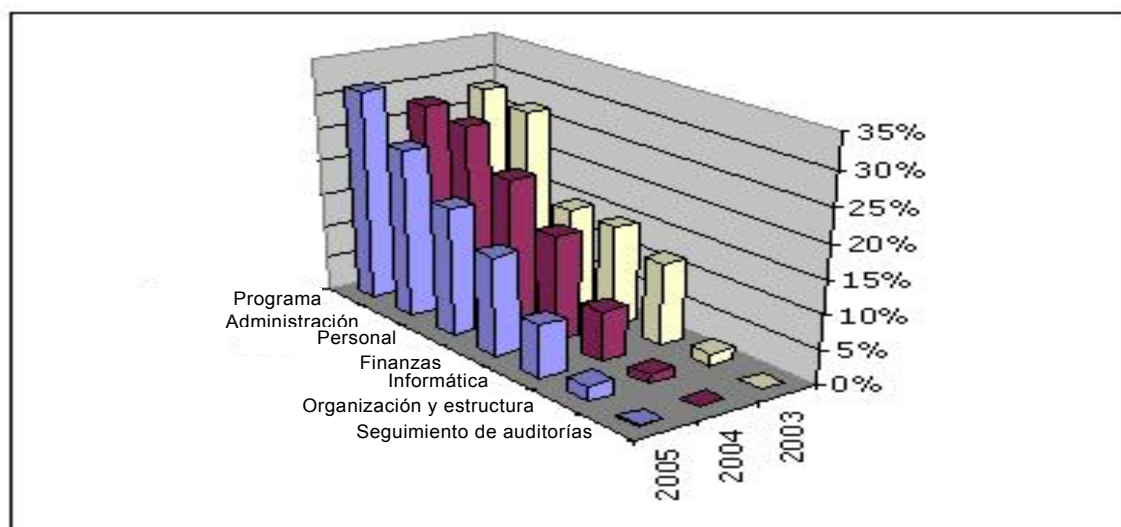
**Cuadro 1**  
**Nivel de riesgo de las recomendaciones**

<i>Nivel de riesgo</i>	<i>Alto</i>	<i>Mediano</i>	<i>Bajo</i>	<i>Total</i>
Procesos	463	556	63	1 082 (78%)
Tecnología y sistemas	41	68	0	109 (8%)
Personas	49	52	4	105 (8%)
Relaciones	23	27	1	51 (4%)
Factores externos	12	20	1	33 (2%)
<b>Total</b>	<b>588 (43%)</b>	<b>723 (52%)</b>	<b>69 (5%)</b>	<b>1 380 (100%)</b>

## **B. Auditorías de las oficinas en los países**

8. En el gráfico 2 se presenta la tendencia en las recomendaciones de auditoría formuladas en 2003, 2004 y 2005, así como el desglose por categoría.

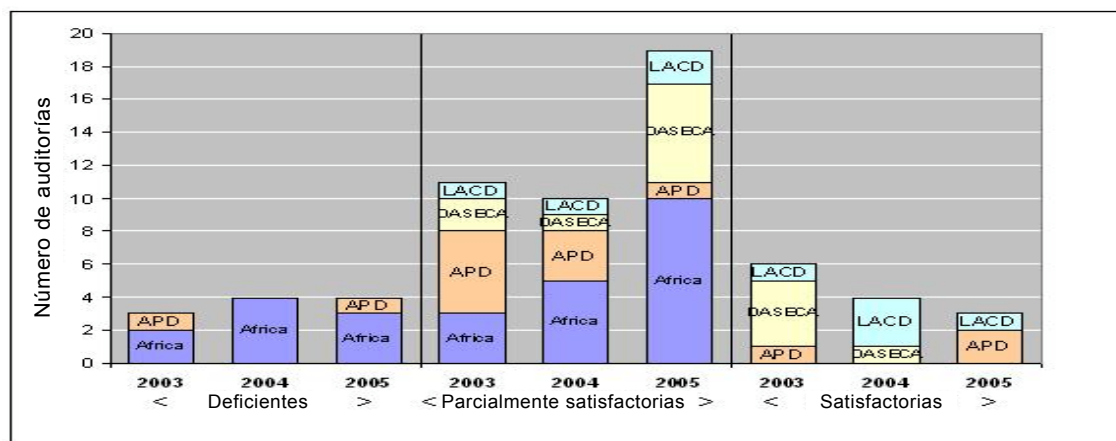
Gráfico 2  
**Recomendaciones de auditoría por categoría**



9. En el gráfico 2 se observa que no ha habido cambios significativos en la distribución de las recomendaciones de auditoría por categoría en los últimos tres años.

10. En los 26 informes publicados en 2005, el nivel de controles internos y de cumplimiento de los requisitos financieros, administrativos y de los programas se consideró satisfactorio en tres oficinas, parcialmente satisfactorio en 19 y deficiente en cuatro oficinas. En el gráfico 3 se presenta un desglose de las calificaciones de auditoría por región y por año. Se observa que dos regiones están expuestas a riesgos más altos. La mayor vulnerabilidad se debe fundamentalmente a la ejecución de los programas por asociados y a las modalidades de transferencia de efectivo. Este problema constante es motivo de preocupación, ya que crea riesgos financieros y contribuye también a la baja calificación de las auditorías internas de las oficinas en los países. En algunos casos, la administración debería considerar el costo de oportunidad de llevar a cabo programas a través de la ejecución y el pago directos cooperando al mismo tiempo con otras entidades de las Naciones Unidas para mejorar la capacidad de gestión local. La siguiente sección sobre ejecución nacional ofrece algunas perspectivas para su consideración.

Gráfico 3  
**Desglose de calificaciones de auditoría por división geográfica<sup>1</sup>**



### C. Auditorías de proyectos ejecutados a nivel nacional

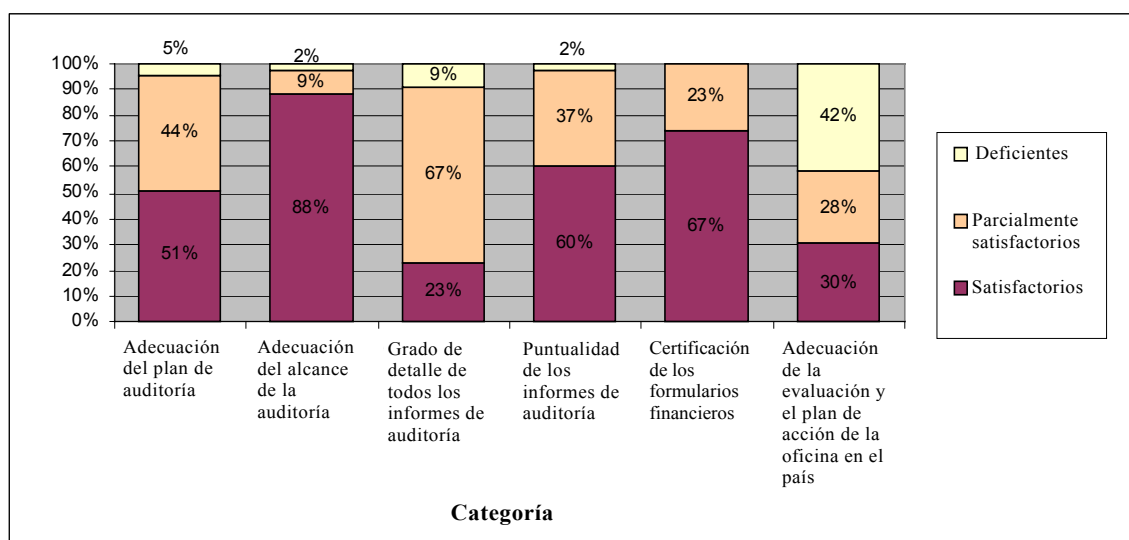
11. En 2005, el UNFPA recibió seis informes de auditoría de proyectos ejecutados a nivel nacional en relación con gastos de 86.875.334 dólares, que representan el 77% de los gastos totales realizados en proyectos ejecutados por gobiernos y ONG. La División de Servicios de Supervisión examinó solamente los informes de auditoría correspondientes al año que finalizó el 31 de diciembre de 2004, dado que los informes correspondientes al año que finalizó el 31 de diciembre de 2005 se presentan a partir de marzo de 2006. Un problema importante es que la confiabilidad de los procesos actuales de ejecución nacional no han mejorado con el tiempo: en 2004, se calificaron el 32,7% de todos los proyectos ejecutados a nivel nacional recibidos, por oposición al 29,6% en 2003. Hay dos categorías de riesgos en los proyectos ejecutados a nivel nacional, una relacionada con riesgos externos y la otra con el proceso de auditoría de los proyectos ejecutados a nivel nacional, y ambas están relacionadas entre sí: la primera es una función de la calidad de la gobernanza de los asociados en la ejecución —un parámetro sobre el cual el sistema de las Naciones Unidas tiene poca influencia—; y la segunda se refiere a la capacidad y la posibilidad de las oficinas en los países del UNFPA de comisionar auditorías de buena calidad.

12. En el gráfico 4 se presenta un panorama general de la calidad de las auditorías de los proyectos de ejecución nacional. Los equipos del UNFPA en los países no siempre tienen la capacidad para administrar los procesos de auditoría de los proyectos de ejecución nacional o no pueden confiar en la calidad de las auditorías realizadas por contratistas locales. En los 211 informes de auditoría correspondientes a 2004 que se han examinado y evaluado, y que abarcan 44 países, hubo mejoras marginales en comparación con 2003 (véase el gráfico 5) en lo que respecta a la adecuación del plan y el alcance de la auditoría; y de la adecuación de la evaluación de la oficina en el país de los informes resultantes y del plan de acción.

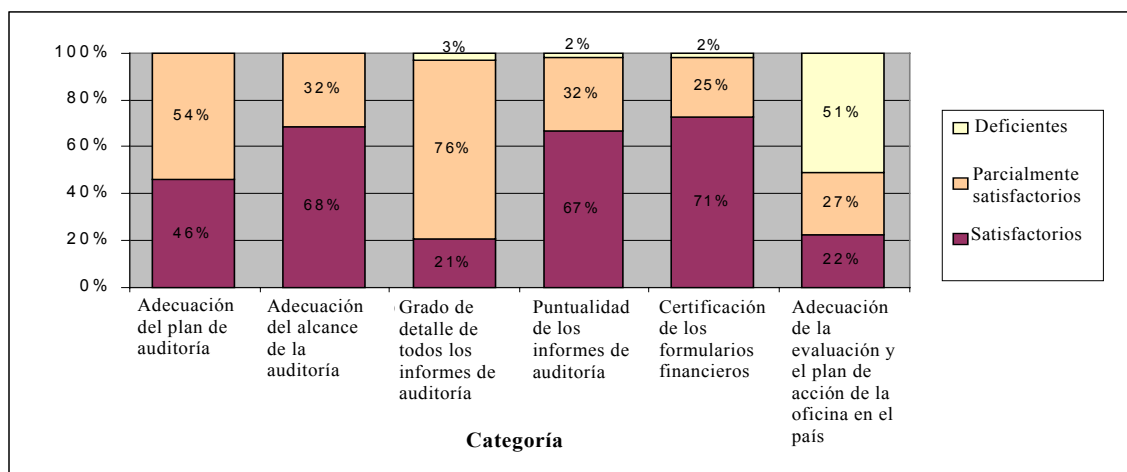
<sup>1</sup> APD = División de Asia y el Pacífico; AD = División de África; DASECA = División de los Estados árabes, Europa y Asia central; LACD = División de América Latina y el Caribe.

13. Es preciso tener presente el impacto de los riesgos relacionados con los proyectos de ejecución nacional. Se calcula que no es posible dar cuenta de alrededor del 4% de los gastos totales de los proyectos de ejecución nacional. Las principales causas identificadas por los auditores de los proyectos guardan relación con problemas en la ejecución nacional, tales como gastos excesivos, documentación insuficiente, falta de conciliación de las cuentas o gastos comunicados superiores o inferiores a los reales, o documentación incorrecta de la cuenta. Por esta razón, la organización debe mejorar la gestión del riesgo y el examen de la eficacia de las nuevas modalidades de transferencia de fondos adoptadas por los organismos del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD).

**Gráfico 4**  
**Evaluaciones de los proyectos de ejecución nacional correspondientes a 2004**



**Gráfico 5**  
**Evaluaciones de los proyectos de ejecución nacional correspondientes a 2003**



## **D. Ofrecimiento de servicios gratuitos del sector privado**

14. En marzo de 2005, las Naciones Unidas, incluidos sus fondos, programas y organismos especializados, firmaron un acuerdo con PricewaterhouseCoopers por el que aceptaban un ofrecimiento de 8.000 horas de servicios profesionales gratuitos. Los servicios se ofrecieron para ayudar en los esfuerzos encaminados a mejorar la rendición de cuentas y la transparencia del uso de las contribuciones hechas en respuesta al llamamiento de emergencia por el tsunami. Este es el primer acuerdo de prestación de servicios gratuitos importante entre las Naciones Unidas y el sector privado en que se expresa el objetivo de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

15. Se asignaron al UNFPA 1.000 horas de servicios profesionales, y PricewaterhouseCoopers se comprometió a proporcionar dos tipos de servicios: gestión del riesgo y análisis forense informático.

### *Gestión del riesgo*

16. Esta tarea entrañaba la evaluación de las vulnerabilidades financieras, operacionales y de reputación del UNFPA y la adopción de las medidas necesarias para reducirlas. El UNFPA ha completado la primera etapa, que incluía la preparación de una matriz en que se ponen de relieve los principales riesgos de la organización. Participaron en este proceso funcionarios de categoría superior de todos los departamentos del UNFPA.

17. El UNFPA iniciará pronto la segunda etapa, que entraña la puesta a prueba de los controles existentes para mitigar los riesgos identificados; la determinación de la adecuación de los controles; y las recomendaciones para fortalecerlos más.

### *Análisis forense informático*

18. PricewaterhouseCoopers está utilizando programas de su propiedad para analizar los datos del programa Atlas del UNFPA (en los países afectados por el tsunami) con el objetivo de identificar posibles fraudes, anomalías u otras irregularidades. El UNFPA lleva a cabo este proceso conjuntamente con el PNUD a fin de ahorrar horas de trabajo y también en razón de que el sistema Atlas se comparte con ese organismo. A causa del volumen de información y del tiempo que llevó a PricewaterhouseCoopers a entender los sistemas del UNFPA, acaba de concluir la primera etapa de este proceso.

## **E. Cooperación y armonización entre organismos**

19. El UNFPA participó en los grupos de trabajo que se ocuparon de los mecanismos de supervisión relacionados con las modalidades armonizadas de transferencia de fondos, los fondos fiduciarios de donantes múltiples y la cooperación y financiación con organizaciones internacionales como la Unión Europea y el Banco Mundial. Conforme lo requerido por la Junta Ejecutiva, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA seguirán examinando formas comunes de normalizar las calificaciones de auditoría basadas en la gestión del riesgo.

## F. Comité de supervisión

20. La Directora Ejecutiva decidió reforzar los procedimientos de supervisión del UNFPA mediante la designación de un comité de supervisión integrado por cinco miembros independientes con un mandato coherente con las normas de la industria y la orientación proporcionada por el Secretario General. Este Comité asesorará a la Directora Ejecutiva sobre:

a) Los procesos estratégicos para el control del riesgo y la gobernanza, y el marco de control interno, incluidas la seguridad y el control de la tecnología de la información;

b) Las políticas de contabilidad, los estados financieros y el informe anual de la organización, incluido el proceso para el examen de los estados financieros antes de su presentación a la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, los niveles de error identificados y una carta de representación de la administración a la Junta de Auditores de las Naciones Unidas;

c) Las actividades planificadas y los resultados de las entidades de supervisión internas y externas;

d) Toda deficiencia importante en el diseño o el funcionamiento de los controles internos o debilidad importante en esos controles, y todo tipo de fraude en que estén implicados la administración u otros empleados;

e) La adecuación de la respuesta de la administración a cuestiones identificadas por las tareas de la auditoría, incluidas las observaciones y recomendaciones de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas;

f) Garantías relacionadas con los requisitos de administración institucional para la organización;

g) Propuestas de la adquisición por licitación de servicios de auditoría interna, o de servicios distintos de la auditoría, de contratistas que prestan servicios de auditoría.

21. Con ese fin, el Comité de Supervisión está facultado para:

a) Hacer recomendaciones en caso de desacuerdo entre la administración y los órganos de supervisión;

b) Preaprobar todos los servicios de auditoría;

c) Con la aprobación de la Directora Ejecutiva, contratar expertos externos o personas con competencia especial, según resulte necesario;

d) Obtener la información que necesite de los empleados —todos los cuales deberán cooperar con las solicitudes del Comité— o de personas del exterior;

e) Pedir a cualquier funcionario de la organización que preste asistencia al Comité en sus análisis de cualquier cuestión particular;

f) Reunirse con funcionarios del UNFPA o de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, o con expertos externos, según resulte necesario.

22. El modus operandi del Comité de Supervisión volverá a examinarse después de la finalización del examen amplio de las disposiciones de gobernanza con las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados.

## G. Vigilancia del fraude y actividades de control

23. El UNFPA tomó en 2005 varias iniciativas en relación con la vigilancia del fraude y las actividades de control. Entre ellas cabe señalar las siguientes:

a) Se estableció una política por la cual se informa a los funcionarios de la tolerancia cero de la organización con respecto al fraude y otros comportamientos inmorales graves. Además, los funcionarios de categoría superior distribuyeron una circular sobre el fraude en que se describen las responsabilidades de todos los funcionarios;

b) Se estableció una línea directa para la denuncia de conductas inaceptables en el sitio Web del UNFPA, *www.unfpa.org*. Este servicio permite que los funcionarios y el público en general comuniquen en forma anónima cualquier transgresión que afecte al UNFPA para su investigación;

c) Se mantuvieron conversaciones con empresas de contabilidad del sector privado sobre la aplicación de un programa contra el fraude eficaz en función del costo y una metodología de control en el UNFPA. Esto se ajusta a lo establecido en el Comité de organizaciones patrocinadoras de la comisión nacional sobre los informes financieros fraudulentos. Se presentará una solicitud de propuesta a estas empresas para mediados de 2006.

## H. Dotación de personal

24. La División de Servicios de Supervisión tiene dos subdivisiones: a) la Subdivisión de Supervisión y Evaluación; y b) la Subdivisión de Servicios de Auditoría. En el cuadro 2 que figura a continuación se presenta la dotación de personal actual. Los puestos autorizados en la Subdivisión de Supervisión y Evaluación incluyen un Jefe, cuatro asesores de evaluación y dos funcionarios de apoyo; y en la Subdivisión de Servicios de Auditoría: un Jefe, cinco especialistas en auditoría en la sede y dos en África, y dos funcionarios de apoyo.

Cuadro 2

### Dotación de personal al 31 de diciembre de 2005

<i>Título funcional</i>	<i>Autorizados</i>	<i>Ocupados</i>	<i>Vacantes</i>
Directores y administradores	3	2	1
Especialistas en auditoría de la sede	5	4	1
Especialistas en auditoría destacados fuera de la sede	2	2	0
Asesores de evaluación	4	3	1
Personal de apoyo	5	5	0
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>3</b>

25. Se sumaron a la División dos especialistas en auditoría en el primer trimestre de 2005, en tanto que un especialista dejó la División en el tercer trimestre. Está en marcha la contratación para llenar los puestos de Jefe de la Subdivisión de Supervisión y Evaluación/Director Adjunto y Asesor de Evaluación, y se prevé que se complete en el cuarto trimestre de 2006. Para ser más efectiva, la División necesitaría un auditor y un investigador más.

## **I. Desarrollo de la capacidad en materia de gestión del riesgo**

26. Como parte de la formación permanente del personal, los funcionarios de la División de Servicios de Auditoría recibieron capacitación en programas de auditoría para mejorar la eficiencia del proceso de auditoría, así como la gestión del riesgo institucional. Asistieron también a un curso de capacitación de dos días sobre los aspectos básicos del control del fraude en PricewaterhouseCoopers en septiembre de 2005, y recibieron capacitación adicional dentro de la organización sobre el programa Atlas. Los dos especialistas en auditoría que empezaron a trabajar en 2005 asistieron también a la capacitación de administradores de operaciones que se realizó en agosto de 2005. Todos los administradores recibieron capacitación en el uso de programas ACL.

27. Con arreglo a un enfoque activo y preventivo, la División de Servicios de Supervisión facilitó la realización durante la capacitación de sesiones para administradores de operaciones y representantes del UNFPA organizadas por la Subdivisión de Aprendizaje y Capacitación del Fondo; proporcionó asesoramiento a las oficinas en los países y las dependencias en la sede sobre sus actividades de seguimiento de las auditorías y sobre los requisitos de auditoría para los proyectos de ejecución nacional; y organizó reuniones de información para los representantes del UNFPA. La División proporcionó también insumos para la redacción de políticas y procedimientos, y se le consultó siempre que se examinaron sistemas y procedimientos para los controles internos. Además, los funcionarios participaron activamente como miembros de varios grupos de trabajo interinstitucionales en que se promovían las iniciativas del GNUM de simplificación y armonización. Estos grupos de trabajo crearon oportunidades para la difusión de información entre organismos y para la mejora de los controles internos.

## **III. Gestión del riesgo en el UNFPA**

### **A. Clasificación del riesgo**

28. El objetivo de la gestión del riesgo en el UNFPA es lograr un equilibrio óptimo entre la maximización del impacto de la organización (tal como se define en la exposición de la misión del UNFPA) y los riesgos conexos. Para maximizar el impacto es preciso que la organización se exponga a riesgos al estar a la vanguardia en su especialidad, y al trabajar en circunstancias adversas o poco confiables. Este enfoque exige que el UNFPA acepte los riesgos como parte de sus operaciones y que minimice su posible impacto negativo que entrañe, por ejemplo, la pérdida de reputación o de la capacidad de prestar servicios a los clientes como resultado, por ejemplo, de procesos internos deficientes o fracasados o de acontecimientos externos.

29. Para los fines del presente informe y de los próximos informes, es importante que la clasificación de los riesgos se estructure de manera de permitir el análisis y de proporcionar resultados comparables en el tiempo. La categorización debe hacerse de forma coherente y debe seguir modalidades lógicas. Para ajustarse mejor a su mandato y su marco de operaciones, el UNFPA ha seguido el modelo propuesto por

el Zurich Strategic Risk Group<sup>2</sup>, que es una modificación del modelo del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria<sup>3</sup>.

30. Las cinco categorías de riesgo son:

a) **Personas:** pérdidas resultantes de acciones o inacciones de una persona que trabaja para entidades del UNFPA (en la sede, en las regiones, en las oficinas en los países);

b) **Operaciones:** pérdidas resultantes de la ejecución de las operaciones institucionales del UNFPA;

c) **Relaciones:** pérdidas resultantes de la interacción con clientes, reguladores o terceros. Por ejemplo, esta categoría cubriría los riesgos relacionados con la ejecución de los programas por países;

d) **Tecnología:** pérdidas resultantes de la piratería, el robo, las fallas, las descomposturas u otra perturbación en la tecnología, los datos o la información. Esta categoría incluye también la tecnología que no satisface las necesidades institucionales;

e) **Factores externos:** pérdidas causadas por personas o entidades fuera del UNFPA (la organización no puede controlar sus acciones).

31. Se adoptará esta clasificación para todas las actividades de gestión del riesgo mediante un enfoque sistémico que incluya las actividades de supervisión, la presentación de los riesgos, la mejora de los controles del riesgo y la presentación de información a los órganos rectores.

## B. Modelo de riesgo

32. El propósito del modelo de riesgo es a) evaluar los perfiles de riesgo de las entidades del UNFPA y decidir en consecuencia las prioridades para las misiones de auditoría que realizará en el año la División de Servicios de Supervisión, y b) mantener bajo vigilancia el universo de riesgos del Fondo. En el modelo de riesgo elaborado para la selección de los sitios de las auditorías sobre el terreno en 2006 se mantiene la importancia de realizar auditorías más frecuentes de las entidades más importantes (en términos de gastos financieros) y más riesgosas. El modelo incluye también consideraciones de gestión financiera y desempeño de los programas para fortalecer las que parecen tener resultados poco satisfactorias. Los aspectos cuantitativos del modelo sirven como base para el análisis y para que se mantengan conversaciones adicionales con el comité de supervisión.

33. Se examinó y mejoró el modelo de riesgo utilizado el año pasado para incluir indicadores adicionales de riesgos externos como la gobernanza y los procesos de las auditorías de los proyectos de ejecución nacional. Estos indicadores dan a la administración oportunidades de concentrar más claramente la atención de los recursos limitados de que se dispone para la supervisión en las entidades que es preciso fortalecer. El modelo seguirá perfeccionándose a través de un proceso iterativo basado en la acumulación de series de datos y en una ponderación más precisa

<sup>2</sup> Gene Álvarez, “Operational Risk Event Classification”, Zurich IC Squared, [www.ic2.zurich.com](http://www.ic2.zurich.com).

<sup>3</sup> Banco de Pagos Internacionales, “Basell II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a revised framework”, noviembre de 2005.

de las variables. El modelo también se ampliará para incorporar otras entidades (divisiones y dependencias de la sede y entidades regionales). En el anexo 2 figura la lista de variables.

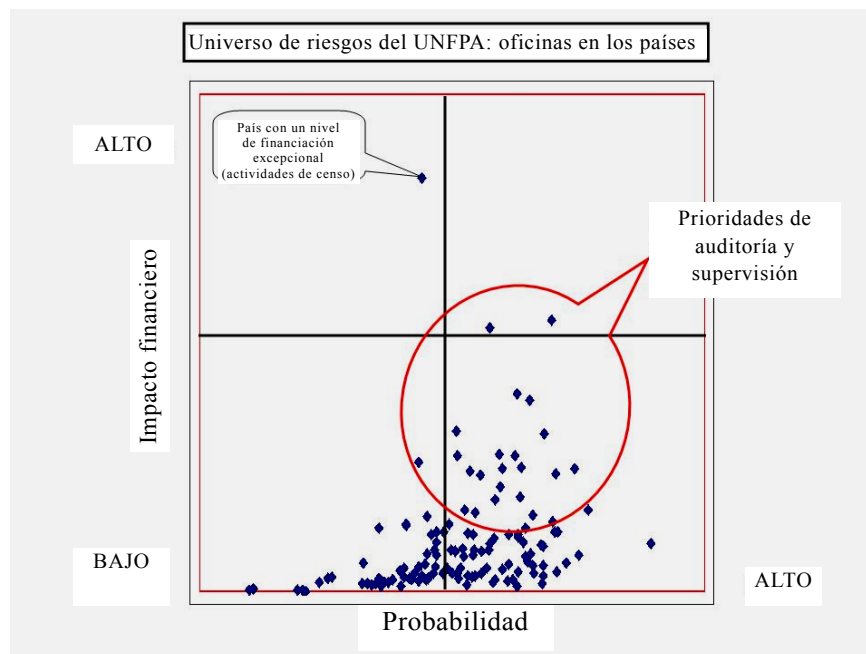
### C. Resultados del modelo de riesgo

34. El modelo de riesgo proporciona dos tipos de resultados: a) una evaluación del riesgo específica para una entidad, basada en las 14 variables independientes enumeradas en el anexo 2; y b) una evaluación global, basada en el agregado de las variables para cada categoría de riesgo.

35. En el gráfico 6 se presenta el universo de riesgos de las oficinas en los países del UNFPA. Esta herramienta se actualiza cada año para tener en cuenta los cambios en el universo de riesgos del UNFPA y para planificar las auditorías y optimizar el uso de los recursos.

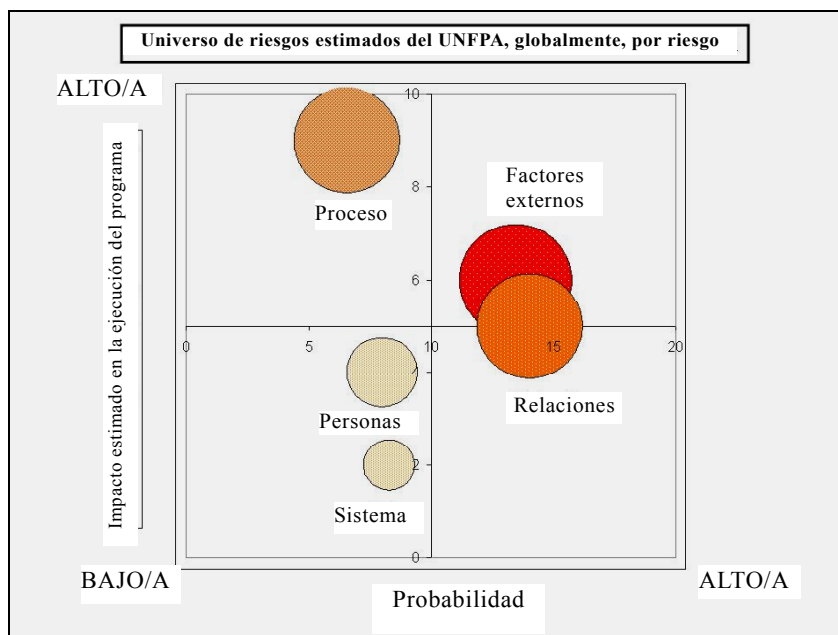
Gráfico 6

**Modelo de riesgo – vulnerabilidad de las oficinas en los países**



36. El agregado de variables por categorías de riesgo permite que el modelo asigne a cada riesgo una probabilidad (por ejemplo, la probabilidad de la ocurrencia) y un impacto (el efecto monetario) y que calcule ambos para determinar la vulnerabilidad. Los resultados de esta metodología figuran en el gráfico 7, una matriz que muestra dos dimensiones, a saber, el impacto y la probabilidad.

Gráfico 7  
**Universo de riesgos del UNFPA**



37. Cada círculo en el gráfico 7 representa una categoría de riesgo que se describe en el anexo 1. El tamaño de cada círculo es proporcional a la “vulnerabilidad”, es decir, a la suma de todos los productos de la probabilidad por impacto estimado en dólares para cada categoría de riesgo.

38. El gráfico 7 muestra tres círculos con valores elevados: proceso, factores externos y relaciones. A fin de minimizar el riesgo residual, los administradores deben concentrarse en los “procesos” y las “relaciones”, dado que el UNFPA tiene poca influencia sobre los riesgos externos. Tanto para los “procesos” como para las “relaciones”, es posible minimizar el riesgo mediante un mejor cumplimiento de las normas, reglamentos y procedimientos del UNFPA y una vigilancia más cuidadosa de los adelantos concedidos a los asociados, y de controles más confiables en los procedimientos de gestión de los asociados. Esto se validará más mediante el análisis de datos en la sección que figura a continuación.

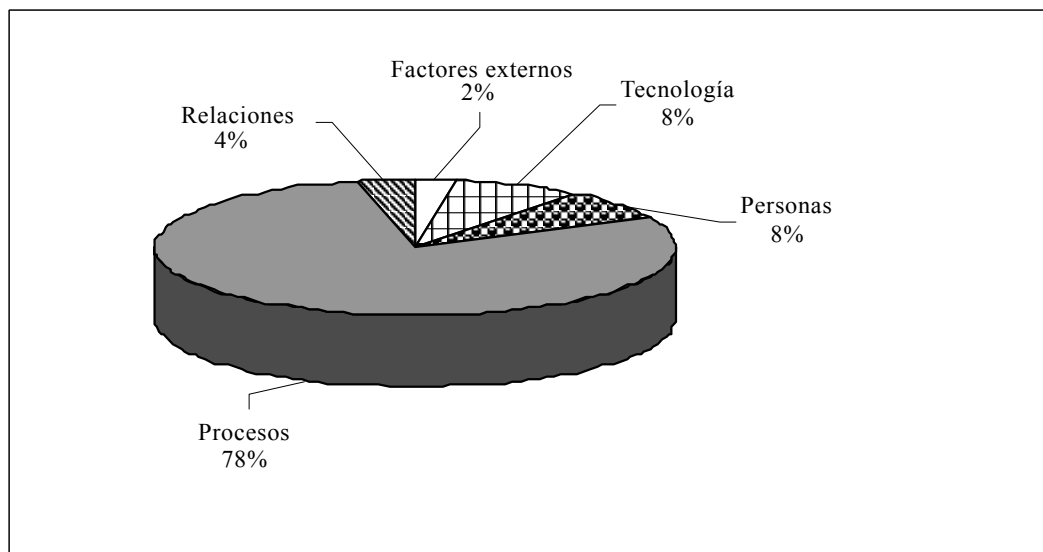
39. Como se ha señalado en la introducción del presente informe, el modelo se perfeccionará a medida que la División de Supervisión Externa obtenga datos de varios años (reunión estándar de datos) y complete el enfoque sistémico que inició en 2006. Se espera que dentro de aproximadamente dos o tres años el UNFPA pueda evaluar la probabilidad de los riesgos con mayor precisión.

## IV. Análisis y tendencias por categorías de riesgo

40. En el gráfico 8 se presenta la distribución de las observaciones de auditoría correspondientes a 2005 por categorías de riesgo.

Gráfico 8

### Observaciones de auditoría correspondientes a 2005 por categoría de riesgo



### A. Riesgos relacionados con los procesos

41. Los riesgos relacionados con los procesos se definen como los que guardan relación con la ejecución de transacciones y los distintos aspectos de la administración de los procesos institucionales del UNFPA, incluidos los programas, productos y servicios. Los riesgos relacionados con los procesos, por área (véase gráfico 9), incluyen los siguientes:

a) *Administración del programa*: riesgos relacionados con la vigilancia de la movilización de recursos, las contribuciones de los asociados, los presupuestos de los proyectos, los gastos de los proyectos y los adelantos para los proyectos; el proceso de elaboración y aprobación de los proyectos; la preparación y aplicación de planes de vigilancia y evaluación; la planificación y aplicación de los procesos de auditoría de los proyectos de ejecución nacional por el UNFPA, los asociados y los auditores; los procesos de clausura de los proyectos; la preparación de informes financieros por los asociados;

b) *Administración general*: riesgos relacionados con los procedimientos de compra, incluidas la selección competitiva y la aprobación; la evaluación de los proveedores; el mantenimiento de una base de datos de proveedores; la gestión de inventarios; la administración de los vehículos; la administración de los viajes;

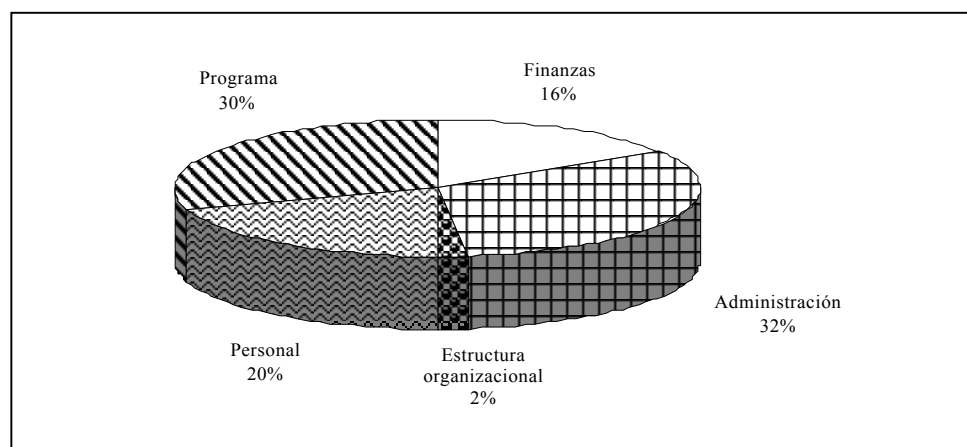
c) *Personal y estructura organizacional*: riesgos relacionados con el proceso de contratación; la evaluación y desarrollo del personal; la organización general de la oficina; la orientación recibida de la sede;

d) *Finanzas*: riesgos relacionados con la administración de los adelantos de fondos; el desembolso y los procesos de vigilancia financiera;

e) *Tecnología de la información*: riesgos relacionados con los derechos de acceso de los usuarios del sistema Atlas; copias de seguridad y planes de recuperación en caso de falla catastrófica.

Gráfico 9

**Desglose de las causas de los riesgos relacionados con los procesos**



## B. Otros riesgos

### Riesgos tecnológicos y de los sistemas

42. Se enumeran a continuación las principales áreas de riesgos tecnológicos en 2005:

Áreas de riesgos tecnológicos	Porcentaje del total (riesgos tecnológicos)
Seguridad informática y mantenimiento	48
Plan de recuperación en caso de fallas catastróficas y copias de seguridad	35
Sistemas de comunicaciones – correo electrónico; conexión a Internet	9
Equipo informático	5
Otros	3
<b>Total</b>	<b>100</b>

43. En mayo de 2005, un grupo de consultores externos financiados por el PNUD, el UNFPA y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos prepararon un informe en que se evaluaba la aplicación del sistema PeopleSoft (Atlas). En el informe se ponían de relieve las mejoras en las actividades institucionales. El sistema Atlas permite una mejor vigilancia financiera, que abarca los adelantos a los asociados en la ejecución y facilita la vigilancia de los activos del UNFPA. Sin embargo en el informe se identificaban también varias esferas que era preciso mejorar,

por ejemplo, en lo relativo a la necesidad de capacitación adicional para el personal, así como algunas cuestiones técnicas.

### Riesgos relacionados con las personas

44. Las principales áreas de riesgos relacionados con las personas son las siguientes:

<i>Áreas de riesgos relacionados con las personas</i>	<i>Porcentaje del total (riesgos relacionados con las personas)</i>
Nombramiento oportuno y proceso de contratación competitivo	19
Capacitación del personal	19
Registros de las licencias y la asistencia	10
Acuerdos de servicios especiales/modalidades de los contratos de servicios, selección y evaluación competitivas	10
Descripción de funciones y cuestiones relacionadas con los organigramas	7
Evaluación del desempeño profesional y evaluación del desarrollo	5
Otros	30
<b>Total</b>	<b>100</b>

### Riesgos atribuibles a las relaciones

45. Se enumeran a continuación las principales áreas de riesgos atribuibles a las relaciones en 2005:

<i>Áreas de riesgos relacionados con las relaciones</i>	<i>Porcentaje del total (riesgos relacionados con las relaciones)</i>
Cumplimiento de los requisitos y finalización de los documentos de los proyectos y cartas de entendimiento	59
Clausura financiera de los proyectos	8
Servicios comunes del PNUD	6
Otros	27
<b>Total</b>	<b>100</b>

### Riesgos relacionados con el medio exterior

46. Las principales áreas de riesgos relacionados con el medio exterior en 2005 son las siguientes:

<i>Áreas de riesgos relacionados con el medio exterior</i>	<i>Porcentaje del total (riesgos relacionados con el exterior)</i>
Ajuste y recuperación relacionados con la contabilidad deficiente de los asociados	39
Depósito y registro – por ejemplo, apertura de cuentas bancarias; firma de planes de trabajo	29
Validación de firmas de las contrapartes	14

<i>Áreas de riesgos relacionados con el medio exterior</i>	<i>Porcentaje del total (riesgos relacionados con el exterior)</i>
Protección y registro de los activos que corren el riesgo de ser robados	14
Otros	4
<b>Total</b>	<b>100</b>

## C. Respuesta a los riesgos

### Programa

47. El Manual revisado de Políticas y Procedimientos del UNFPA prevé, entre otras cosas, una mayor orientación a las oficinas en los países sobre la formulación y la vigilancia de los planes de movilización de recursos. Las oficinas en los países están organizando sesiones de capacitación para los asociados en la ejecución sobre los requisitos financieros y administrativos del UNFPA. Además, durante las visitas de vigilancia, los funcionarios de las oficinas en los países examinan los procesos financieros y administrativos existentes para los proyectos a fin de asegurar que satisfagan los requisitos para mantener controles internos adecuados. La División de Servicios de Supervisión examina también los planes de acción sobre la aplicación de las recomendaciones de auditoría preparadas por los asociados en la ejecución con la asistencia de las oficinas en países y hace observaciones destinadas a fortalecer los controles internos cuando resulta necesario.

48. El sistema Atlas proporciona a los administradores de las oficinas en los países herramientas adicionales para fortalecer su supervisión de los presupuestos y los gastos de los proyectos. Se espera que el énfasis y la orientación relacionados con la vigilancia y la evaluación en el Manual revisado de Políticas y Procedimientos del UNFPA reducirá el riesgo y la magnitud de las debilidades. Los nuevos procedimientos para los proyectos de ejecución nacional establecidos por los organismos del Comité Ejecutivo del GNUM se están aplicando a partir de 2006 y se espera que reduzcan los riesgos y el impacto potencial de las debilidades de las auditorías de los proyectos de ejecución nacional en el programa. Para hacer frente a los riesgos relacionados con la clausura de los proyectos, se recuerda a los administradores su obligación de respetar los procedimientos de clausura de los proyectos, y el sistema Atlas permite a los administradores vigilar la información financiera de manera más oportuna. A fin de mejorar la calidad de los informes financieros preparados por los asociados, las oficinas dan constantemente capacitación a los asociados en la ejecución; sin embargo, las tasas elevadas de movimiento del personal y vacantes de los asociados dificultan los esfuerzos en esta esfera.

### Recursos humanos y estructura organizacional

49. En el plan de gestión del riesgo se prevé lo siguiente en relación con los recursos humanos y la estructura organizacional:

- a) Las oficinas en los países se comprometen a revisar sus organigramas para reflejar la nueva tipología;
- b) La aplicación del sistema de evaluación y desarrollo del desempeño para asegurar que se cumpla con los requisitos se determina mediante un seguimiento

constante a cargo de los centros de coordinación de la División de Recursos Humanos;

c) La capacitación del personal de las oficinas en los países se incluye en la etapa de planificación del sistema de evaluación y desarrollo del desempeño. Las oficinas se comprometen a preparar un plan de formación al comienzo del año y a vigilar su aplicación;

d) Las oficinas se comprometen a seguir un proceso de contratación competitivo, a preparar evaluaciones del desempeño para las personas con contratos de servicios y contratos de servicios especiales y a satisfacer los requisitos de presentación de informes.

### **Finanzas**

50. El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del Fondo se actualizaron en 2005. El UNFPA redactó también un marco de control interno. El documento tiene por fin ayudar a las oficinas en los países a aplicar controles internos efectivos. En él se detallan muchos de los controles internos considerados útiles para salvaguardar los activos de la organización y se cubre una amplia gama de los muchos componentes del control interno, incluidas la planificación, la vigilancia, las comunicaciones, la segregación de tareas, las autoridades individuales y la rendición de cuentas. Este documento se publicará en 2006.

51. Además, los gerentes de operaciones que se incorporaron en 2005 asistieron a un curso de capacitación de dos semanas en la sede y se espera que mejoren la capacidad de administración de las oficinas en los países y también que contribuyan a una aplicación más coherente de los controles sobre el terreno.

### **Tecnología y sistemas**

52. El Comité Ejecutivo del Proyecto Atlas está firmemente decidido y dedicado a apoyar las estrategias y actividades necesarias para identificar y resolver los problemas actuales e introducir mejoras importantes en el sistema Atlas. Las cuestiones identificadas se clasifican como: a) cuestiones de baja prioridad que no requieren ninguna medida en este momento; b) cuestiones de prioridad media o alta (pero de escasa complejidad) sobre las cuales el UNFPA puede tomar medidas —la mayoría de estas cuestiones ya se han encarado—; y c) cuestiones de prioridad media o alta de gran complejidad que requieren la adopción de medidas conjuntas por el PNUD y el UNFPA. Las decisiones sobre la forma de proceder sobre estas cuestiones se han adoptado y se han iniciado medidas de aplicación. Algunas acciones se han completado pero otras requieren más tiempo para su terminación.

## **V. Conclusión**

53. El presente informe es un documento “provisional”, ya que trata de captar las características del universo de riesgos del UNFPA con datos formateados inicialmente para un análisis más tradicional de las cuestiones de auditoría. Dado que el informe se basa en un nuevo planteamiento, se necesitaron un examen y un análisis intensivos para agregar y vincular diferentes conjuntos de datos de manera confiable. El nuevo planteamiento delineado en el presente informe es un primer paso en un proceso iterativo de reunión de datos y vigilancia longitudinal que debería

permitir una medición más exacta de la probabilidad y el impacto de los riesgos. Dentro de dos o tres años, cuando se pueda contar con series temporales adicionales, el modelo generará un “muestreo de riesgos” para toda la organización. Este muestreo será una herramienta para evaluar mejor las áreas de vulnerabilidad, mejorar los controles internos y en su momento minimizar los riesgos residuales. Aunque parece sencillo a primera vista, este nuevo planteamiento tiene consecuencias complejas con respecto a la forma en que la organización debe desarrollar su marco de control interno y mejorar su cultura de rendición de cuentas.

54. La manera de minimizar los riesgos residuales consiste en fortalecer el marco de control interno, es decir, el proceso que lleva a cabo la administración con el fin de proporcionar seguridades razonables con respecto a los objetivos en a) la eficacia y la eficiencia de las operaciones, b) la confiabilidad de los informes financieros, y c) el cumplimiento de las normas y reglamentos aplicables<sup>4</sup>. En 2005, el UNFPA empezó a desarrollar un marco de control interno y continuará desarrollándolo de manera continuada para hacer que se ajuste en la mayor medida posible a lo establecido en el Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión Nacional sobre los Informes Financieros Fraudulentos (COSO). Mediante la evaluación de una cartera amplia de riesgos y su vinculación a una respuesta a los riesgos (el marco de control interno), el UNFPA está adoptando de hecho una gestión del riesgo institucional, un concepto mucho más amplio en que se tiene en cuenta el impacto potencial del riesgo en el cumplimiento del mandato de la organización. El camino elegido por la organización es progresivo y empieza con la evaluación del riesgo, la adopción de medidas de control y eventualmente el desarrollo de una gestión del riesgo orientada por un nivel aceptable de disposición a correr riesgos, es decir, la cantidad de riesgo que el UNFPA estaría dispuesto a aceptar en el cumplimiento de su misión mientras permanece al mismo tiempo a la vanguardia de su esfera de especialización. El enfoque progresivo es una forma práctica y accesible de aplicar la gestión de riesgo institucional en el UNFPA y de introducir los cambios requeridos en la cultura de la organización.

55. Si bien el concepto de “rendición de cuentas” se ha integrado bien en la cultura de la organización, su aplicación práctica en las operaciones diarias puede todavía ser mejor. El concepto de “riesgo” puede ofrecer una oportunidad interesante de aumentar la conciencia de las deficiencias y vigilar los efectos de las medidas correctivas. La gestión de riesgo es responsabilidad de todos los funcionarios y debe convertirse en parte explícita de la descripción de funciones de todos. Sin embargo, para permitir este cambio en la cultura, el UNFPA tendrá que realizar muy pronto actividades de sensibilización sobre la gestión del riesgo en toda la organización. Esto requerirá recursos adicionales.

56. Aunque los administradores son directamente responsables de las operaciones, incluida la gestión del riesgo, necesitan el apoyo de una función de supervisión que vaya más allá del cumplimiento tradicional y desempeñe un papel catalítico en la evaluación de la eficacia y la eficiencia y la recomendación de mejoras. Con este fin, la Directora Ejecutiva pidió a la División de Servicios de Supervisión del UNFPA que adoptara varias iniciativas. El primer paso en este proceso consiste en la revisión del programa de auditoría para permitir que los administradores y los

---

<sup>4</sup> Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión Nacional sobre los Informes Financieros Fraudulentos, Enterprise Risk Management – Integrated framework, septiembre de 2004.

auditores examinen las observaciones, prevean los riesgos, reevalúen la tolerancia al riesgo e identifiquen controles y medidas de vigilancia adecuados. El programa de auditoría se ha estructurado de manera que sea pertinente para la clasificación de los riesgos, de modo que las observaciones de auditoría, incluido su impacto financiero, puedan introducirse en el modelo de riesgo. El segundo paso en el proceso consiste en crear una mayor sinergia entre las funciones de auditoría y evaluación dentro de la División para evaluar la eficiencia y la eficacia en un contexto más amplio y mejor integrado. El tercer paso se concentrará en la cuestión de la integridad y la coherencia de los datos generados y recogidos durante las actividades de supervisión para establecer parámetros efectivos y vigilar el desempeño en las entidades del UNFPA. Para cumplir su mandato, la organización debe asumir riesgos: riesgos técnicos, por ejemplo, cuando experimenta con formas innovadoras de dar apoyo a las mujeres, especialmente en las comunidades más pobres; riesgos financieros, por ejemplo, cuando recurre a asociados para la ejecución de los programas; y riesgos políticos, cuando desafía prácticas tradicionales nocivas. A fin de mejorar su confiabilidad, eficiencia, efectividad y ventaja competitiva, el UNFPA procurará minimizar los niveles de riesgos residuales a través de un enfoque sistémico. Esta es la esencia de la gestión del riesgo, un proceso complejo y prometedor que requerirá el apoyo no solamente de los administradores en la organización sino también de los miembros de la Junta Ejecutiva.

## **VI. Recomendación**

**57. Es posible que la Junta Ejecutiva desee tomar nota del presente informe (DP/FPA/2006/4) y formular observaciones sobre el formato de la presentación de informes.**

## Anexo 1

### Grupos de riesgo y descripción

<i>Categoría de riesgo</i>	<i>Descripción</i>	<i>Ejemplos de causas</i>
<b>Riesgos externos</b>	El riesgo de pérdidas debidas a daños a propiedades o activos fijos resultantes de causas naturales o no naturales. Esta categoría incluye también el riesgo que plantean las acciones de partes externas, como la perpetración de fraude, o en el caso de los reguladores, la introducción de cambios que alterarían la capacidad del UNFPA de seguir funcionando en algunos países.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transgresiones externas: fraude externo, blanqueo externo de dinero, presentación inaceptable de cuentas por los asociados, corrupción, etc.</li> <li>• Desastres: desastres naturales, desastres no naturales, etc.</li> <li>• Litigios/reglamentación: cambios en la reglamentación, cambios en las leyes, etc.</li> </ul>
<b>Riesgos relacionados con las personas</b>	Pérdidas resultantes de las acciones o inacciones de una persona que trabaja para el UNFPA. El riesgo de una pérdida intencional o no intencional causada por un empleado —por ejemplo, el error de un empleado, las transgresiones de empleados— o que implica a empleados, en la esfera de los conflictos laborales. Este tipo de riesgo cubre problemas y pérdidas organizacionales internas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestiones de recursos humanos: esto cubriría las vacantes prolongadas en puestos de administración críticos, la falta de disponibilidad de empleados, la contratación y los despidos, la capacidad insuficiente, etc.</li> <li>• Daños personales – Daños físicos: esto incluiría el acoso físico, las lesiones corporales, la salud y la seguridad, etc.</li> <li>• Daños personales – Daños no físicos: calumnia/difamación, amenazas, discriminación/acoso, etc.</li> <li>• Actos ilícitos: fraude, transgresiones comerciales, infracciones de las normas de conducta de las Naciones Unidas.</li> <li>• Errores de los empleados.</li> <li>• Errores en transacciones generales, encaminamiento incorrecto de las transacciones, errores en los comprobantes, las autorizaciones de financiación y los certificados de gastos, los expedientes, etc.</li> </ul>
<b>Riesgos relacionados con los procesos</b>	Los riesgos se relacionan con la ejecución y el mantenimiento de transacciones, y los distintos aspectos de la administración de los procesos del UNFPA, incluidos los productos y los servicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos: falta de diligencia debida, conciliación inadecuada/problemática de las cuentas, adelantos no recuperados, procedimientos de compra incorrectos, etc.</li> <li>• Evaluación inadecuada de los riesgos institucionales: riesgos en la programación conjunta, nuevas prestaciones de programas, actividades de investigación de operaciones.</li> </ul>

Categoría de riesgo	Descripción	Ejemplos de causas
<b>Riesgos atribuibles a las relaciones</b>	Pérdidas resultantes de las relaciones o contactos que tiene el UNFPA con sus clientes, interesados, terceros encargados de la ejecución o la aplicación, órganos gubernamentales, donantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Errores y omisiones: seguridad inadecuada/problemática (tecnología de la información y seguridad del personal, control de calidad inadecuado/problemático, segregación inadecuada de funciones, uso indebido de códigos.</li> <li>• Obligaciones específicas ignoradas: prestaciones del personal, los empleadores, directores y funcionarios, etc.</li> <li>• Financiación y apoyo de la discriminación: discriminación de interesados y asociados, etc.</li> <li>• Negligencia: negligencia grave, negligencia general, comportamiento inaceptable con contrapartes, declaraciones políticas o elecciones inaceptables, etc.</li> <li>• Omisiones específicas: falta de pago de tarifas adecuadas, falta de presentación de informes, etc.</li> <li>• Violaciones de obligaciones jurídicas y contractuales: desviaciones importantes del documento del programa para el país, el plan de acción del programa para el país y el plan de trabajo anual en la estrategia y la aplicación del programa, presentación inadecuada de informes a los donantes, quebrantamiento de la confidencialidad, etc.</li> </ul>
<b>Riesgos relacionados con la tecnología y los sistemas</b>	Riesgo de pérdidas causadas por piratería, robo, fallas, descomposturas u otras perturbaciones en la tecnología, los datos o la información; esto incluye también la tecnología que no satisface las necesidades institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas generales de tecnología: errores operacionales —relacionados con la tecnología, uso no autorizado/indebido de la tecnología, etc.</li> <li>• Equipo: fallas del equipo, equipo inadecuado, no disponible, etc.</li> <li>• Seguridad: accesos informáticos ilegales, fallas del cortafuegos, perturbación externa, falta de copias de seguridad.</li> <li>• Programas informáticos: uso de programas sin licencias, virus, errores de programación, etc.</li> <li>• Sistemas: fallas en los sistemas, mantenimiento de los sistemas, telecomunicaciones, etc.</li> </ul>

## Anexo 2

### Modelo de riesgo – Lista de variables

<i>Categoría de riesgos</i>	<i>Variables</i>
<b>Riesgos externos</b>	1. Rendición de cuentas de los programas de ejecución nacional; porcentaje de los gastos de proyectos de ejecución nacional sometidos a auditoría y calificaciones de los informes de auditoría de los proyectos de ejecución nacional
	2. Calificación de la gobernanza del Banco Mundial
<b>Riesgos relacionados con las personas</b>	3. Vacantes en los puestos de representante, representante adjunto o director para el país
<b>Riesgos relacionados con los procesos</b>	4. Otros recursos y recursos ordinarios del desempeño financiero
	5. Dinámica de los gastos nacionales (relación con modalidades de desembolso)
	6. Inversiones en actividades de vigilancia y evaluación en los dos años anteriores
	7. Calificaciones de auditoría anteriores
	8. Evaluación del ciclo de los programas, los países que inician nuevos programas para el país plantean riesgos más altos
	9. Dinámica de la contratación y dinámica de las órdenes de compra (calendarios)
	10. Tiempo transcurrido desde la última auditoría
	11. Vacantes en los puestos de representante, representante adjunto o director para el país
<b>Riesgo atribuible a las relaciones</b>	12. Gestión de las cuentas del fondo para gastos de funcionamiento
	13. Resultados de la movilización de recursos
<b>Riesgos relacionados con la tecnología y los sistemas</b>	14. Calidad de los insumos del sistema Atlas