



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
25 de marzo de 2015
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2015

Nueva York, 1 a 9 de junio de 2015

Tema 12 del programa provisional

UNFPA – Auditoría y supervisión internas

Fondo de Población de las Naciones Unidas

Informe del Director de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación sobre las actividades de auditoría e investigación internas del UNFPA en 2014

Resumen

El presente informe sobre las actividades de auditoría e investigación internas del UNFPA preparado por la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación para el año que terminó el 31 de diciembre de 2014 responde a las decisiones 2011/23 y 2013/24 de la Junta Ejecutiva y otras decisiones anteriores pertinentes de la Junta.

En el informe se examinan las actividades realizadas en 2014 por la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación en materia de auditoría e investigación internas. El informe contiene información sobre: a) la evaluación de auditoría global de la exposición al riesgo del UNFPA; b) las cuestiones importantes que han puesto de relieve las actividades de auditoría interna e investigaciones de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación; c) las investigaciones, incluidos los casos de fraude y las medidas adoptadas; d) el examen de las recomendaciones de auditoría interna formuladas en el período 2010 a 2014 y su estado de aplicación; y e) la divulgación de los informes de auditoría interna. Los anexos 1 a 7 pueden consultarse por separado en el sitio web del UNFPA.

De conformidad con la decisión 2008/37 de la Junta Ejecutiva, se adjunta el informe anual del Comité Asesor de Auditoría del UNFPA (DP/FPA/2015/7/Add.1) como adición al presente informe. La respuesta de la administración a ese informe, así como al presente informe, también figura en una adición (DP/FPA/2015/7/Add.2). Las medidas de gestión adoptadas de conformidad con las 15 recomendaciones formuladas por la antigua División de Servicios de Supervisión en su informe anterior (DP/FPA/2011/5) figuran en el anexo 4, que puede consultarse por separado en el sitio web del UNFPA.



Elementos de una decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee:

Tomar nota del presente informe (DP/FPA/2015/7);

Expresar su apoyo sostenido al fortalecimiento de las funciones de auditoría e investigación del UNFPA, y a la provisión de recursos suficientes para cumplir su mandato;

Reconocer y apoyar la colaboración de la Oficina de Auditoría e Investigaciones en actividades conjuntas de supervisión;

Tomar nota del informe anual del Comité Asesor de Auditoría (DP/FPA/2015/7/Add.1) y de la respuesta de la administración a ese informe y al presente informe (DP/FPA/2015/7/Add.2).

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	5
II. Garantías en el UNFPA	5
A. Mandato	5
B. Base para ofrecer una garantía independiente	6
III. Recursos	6
A. Recursos humanos	6
B. Recursos financieros	7
IV. Auditoría interna	8
A. Planificación de la auditoría basada en los riesgos	8
B. Resultados de la evaluación de los riesgos de auditoría de 2014, en apoyo del plan de trabajo de auditoría interna de 2015	8
C. Actividades de auditoría interna en 2014	12
D. Principales conclusiones de las actividades de auditoría interna	14
E. Seguimiento de las recomendaciones de auditoría interna	20
F. Cumplimiento de la política de supervisión: divulgación de informes de auditoría interna	23
V. Investigación	23
A. Número de casos	24
B. Tipos de denuncias	25
C. Resolución de los casos	26
D. Medidas disciplinarias o sanciones adoptadas	27
E. Refuerzo de las prácticas	27
F. Dificultades que afronta la capacidad de investigación	28
VI. Actividades de asesoramiento	28
VII. Coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas	29
A. Auditoría interna	29
B. Investigaciones	29
C. Dependencia Común de Inspección	30
VIII. Conclusión general y próximas medidas	30
Lista de gráficos	
Gráfico 1: Evaluación de los riesgos de auditoría de las oficinas sobre el terreno	10

Gráfico 2: Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países – por grado de prioridad	19
Gráfico 3: Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países en 2014 – por tipo	19
Gráfico 4: Recomendaciones a las oficinas en los países en 2014 – por causa	19
Gráfico 5: Recomendaciones pendientes al 31 de diciembre de 2014	21
Gráfico 6: Recomendaciones no aplicadas durante 18 meses o más	23
Gráfico 7: Sinopsis de las denuncias recibidas en 2013 y 2014	26

Lista de cuadros

Cuadro 1: Recursos humanos en la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación en 2013 y 2014	7
Cuadro 2: Sinopsis de los recursos financieros 2013-2014	7
Cuadro 3: Sinopsis de los resultados de la evaluación de los riesgos de auditoría correspondiente a 2014.	9
Cuadro 4: Sinopsis de las operaciones realizadas en 2014	13
Cuadro 5: Calificación de las auditorías por esferas	15
Cuadro 6: Estado de aplicación, por año, de las recomendaciones de auditoría en 2014	21
Cuadro 7: Sinopsis de casos recibidos y cerrados en 2014.	24
Cuadro 8: Sinopsis de las denuncias fundadas en 2014	27

Lista de anexos

I. Introducción

1. El presente informe ofrece a la Junta Ejecutiva un resumen de las actividades de auditoría e investigación internas realizadas por la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación en 2014¹, el primer año completo en que la Oficina ejecutó su mandato de auditoría e investigaciones internas. También es el segundo año completo en que se han divulgado públicamente los informes de auditoría interna.

II. Garantías en el UNFPA

A. Mandato

2. El artículo XVII del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera detallada del UNFPA de 2014, la política de supervisión revisada² y el marco de rendición de cuentas³ aprobados por la Junta Ejecutiva, constituyen la base del mandato de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación. La Oficina solamente realiza, gestiona o autoriza a otros a realizar o gestionar: a) servicios de auditoría interna independientes (eficacia de la gobernanza, la gestión del riesgo y los procesos de control interno y el uso económico y eficiente de recursos); y b) servicios de investigación (denuncias de infracciones). La Carta de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación fue aprobada por el Director Ejecutivo del UNFPA el 17 de julio de 2014.

3. El Comité Asesor de Auditoría (CAA) y la Junta de Auditores de las Naciones Unidas supervisaron periódicamente la calidad de la labor de la Oficina. El CAA siguió ofreciendo asesoramiento para promover la eficacia de los servicios de auditoría e investigación prestados por la Oficina y examinó el plan de trabajo anual de la Oficina para 2014, su presupuesto, los informes periódicos sobre los progresos realizados, el informe anual y los informes de auditoría interna. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas supervisó las actividades realizadas para aplicar sus propias recomendaciones dirigidas a mejorar las operaciones de la Oficina. Los auditores externos siguieron basándose en la labor y los informes de la Oficina en 2014.

4. Como en años anteriores, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación recibió el apoyo del personal directivo superior del UNFPA a lo largo de 2014. El Director de la Oficina asistió a, entre otras, las reuniones del Comité Ejecutivo del UNFPA como participante *ex officio*, lo que le brindó la oportunidad directa de ofrecer asesoramiento en materia de gobernanza, rendición de cuentas y aspectos de control de nuevas políticas o procedimientos y de formular observaciones sobre cualquier riesgo que pudiera presentarse al UNFPA.

5. De acuerdo con las normas profesionales por las que se rige la Oficina, el Director de la Oficina confirma por la presente a la Junta Ejecutiva que ha gozado

¹ El nombre de la Oficina se cambió a Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación después de que la Junta Ejecutiva, en su decisión 2014/19, aprobara la versión revisada del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada.

² Decisión 2015/2 de la Junta Ejecutiva.

³ DP/FPA/2007/20.

de independencia orgánica en 2014. La Oficina no ha sufrido intromisión alguna en la determinación del alcance de su labor, el desempeño de la misma o la comunicación de sus resultados.

B. Base para ofrecer una garantía independiente

6. En 2014, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación realizó 22 auditorías internas; en 1 de ellas desempeñó su función consultiva, y 2 fueron realizadas conjuntamente con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Al igual que en años anteriores, con el fin de aprovechar al máximo los recursos, las actividades se planearon de manera que alcanzaran distintas fases de ejecución (desde “en curso” hasta “informe concluido y publicado”) a finales de 2014.

7. Para el 31 de diciembre de 2014, la Oficina había publicado 10 informes de auditoría interna, todos los cuales, excepto uno, están al alcance del público. La lista de todos los informes de auditoría interna, con su calificación, figura en el anexo 1; también puede consultarse en el sitio web del UNFPA⁴, de conformidad con las decisiones 2008/37 y 2011/23 de la Junta Ejecutiva.

8. En seis informes de auditoría interna de las oficinas en los países y en uno sobre el Fondo Humanitario Común para Somalia, publicado en 2014, se informó sobre la situación de las operaciones y actividades en 2012 y 2013 y, en determinados casos, en 2011 y el primer semestre de 2014. En total, los informes cubrieron gastos por valor de 67,8 millones de dólares. Las garantías adicionales procedieron de la auditoría conjunta de un programa conjunto en el que el UNFPA es una organización participante, y en el que los gastos atribuibles al UNFPA ascendieron a 3 millones de dólares en el período que se examinaba, y de la auditoría de los procesos de aprovisionamiento de los usuarios y de certificación concluidos en 2014. Además, el control instituido por la administración sobre los fondos transferidos a los asociados en la implementación mediante auditorías de la ejecución nacional ofreció garantías adicionales por valor de 165 millones de dólares de gastos efectuados en 2013.

III. Recursos

A. Recursos humanos

9. Al 31 de diciembre de 2014, la Oficina de Servicios de Auditoría y Supervisión contaba con 21 puestos aprobados: 17 del Cuadro Orgánico (véase el cuadro 1) y 4 del Cuadro de Servicios Generales.

10. A finales de 2014, 14 de los 17 puestos del Cuadro Orgánico aprobados estaban ocupados y los tres restantes (dos en auditoría interna y uno en la Dirección) estaban en proceso de contratación. En 2014 continuaron las dificultades para encontrar candidatos cualificados, agravadas por los retrasos en el proceso de entrada en funciones. La tasa general de vacantes de la Oficina fue del 16% en 2014, frente al 10% de 2013 (véase el cuadro 1).

⁴ Disponible en: <http://www.unfpa.org/public/home/about/oversight/auditreports>.

Cuadro 1
Recursos humanos en la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación en 2013 y 2014

	<i>Número de puestos del Cuadro Orgánico aprobados</i>		<i>Porcentaje de vacantes</i>		<i>Puestos del Cuadro Orgánico ajustados a las vacantes</i>	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Subdivisión de Auditoría Interna	8	10	17%	21%	6,7	7,9
Subdivisión de Investigaciones	5	5	3%	0%	4,8	5
Dirección	2	2	0%	33%	2	1,3
Total	15	17	10%	16%	13,5	14,2

B. Recursos financieros

11. En 2014, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación pasó a estar financiada exclusivamente con cargo al presupuesto institucional del UNFPA, a diferencia de años anteriores, en que también contó con financiación de los programas mundiales y regionales del UNFPA y otros recursos. El presupuesto total de 2014 para los servicios de auditoría e investigaciones internas, ajustado con arreglo a la tasa real de vacantes de 2014, ascendió a unos 5,2 millones de dólares. En total, se registró un aumento en la financiación del presupuesto ajustado de alrededor del 18%, con respecto a 2013 (4,4 millones de dólares), atribuible, principalmente, a la diferente tasa de vacantes a la que se ha hecho alusión anteriormente (véanse los detalles en el cuadro 2).

Cuadro 2
Sinopsis de los recursos financieros 2013-2014*

<i>Función</i>	2013			2014		
	<i>Puestos autorizados</i>	<i>Puestos ajustados a las vacantes</i>	<i>Puestos autorizados en millones de dólares</i>	<i>Puestos ajustados a las vacantes</i>	<i>Puestos autorizados</i>	<i>Puestos ajustados a las vacantes</i>
Auditoría interna	9 (8+1)	7,7 (6,7+1)	2,3	11 (10+1)	8,9 (7,9+1)	3,0
Investigaciones	6 (5+1)	5,8 (4,8+1)	1,3	6 (5+1)	6 (5+1)	1,3
Dirección con exclusión del Comité Asesor de Auditoría**	4 (2+2)	4 (2+2)	0,6	4 (2+2)	3,3 (1,3+2)	0,7
Comité Asesor de Auditoría	—	—	0,2	—	—	0,2
Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación	19 (15+4)	17,5 (13,5+4)	4,4	21 (17+4)	18,2 (14,2+4)	5,2

* Entre paréntesis y en cursiva figura el número de empleados del Cuadro Orgánico y del Cuadro de Servicios Generales.

** En 2013, la Dirección de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación se refleja al 100% en las cifras de la Oficina; no se imputaron gastos a la función de evaluación.

IV. Auditoría interna

A. Planificación de la auditoría basada en los riesgos

12. La Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación ejecuta sus actividades de garantía de acuerdo con un plan de auditoría basada en los riesgos, aprobado por el Director Ejecutivo una vez examinado el Comité Asesor de Auditoría. El plan se basa en una estimación documentada de los riesgos del universo de la auditoría, que está integrado por 139 dependencias⁵ y 41 procesos institucionales. El riesgo se mide por una serie de factores que representan el posible efecto y la probabilidad de que ocurran acontecimientos que podrían tener un efecto adverso en el logro de objetivos de las dependencias y procesos institucionales.

13. La evaluación de los riesgos de auditoría de las distintas dependencias se basa en la información financiera y programática indicativa de: a) la importancia de los gastos de los programas; b) la complejidad de los programas; c) los cambios en los programas; d) la complejidad operacional; e) la ejecución de los programas; f) la calidad de la gobernanza y el control del fraude y la corrupción⁶ en el país donde se encuentra la dependencia; g) la capacidad de las dependencias para gestionar el programa, y h) los resultados de las consultas con la administración en la sede y en las oficinas regionales. La evaluación incorpora también los resultados y las fechas de las auditorías internas o externas realizadas hasta el momento.

14. Para la evaluación de los riesgos de auditoría de los procesos institucionales se utiliza otro modelo de riesgo, que refleja factores relativos a: a) la importancia financiera; b) las repercusiones y la complejidad de los procesos; c) el grado de cambio que afecta a esos procesos; d) la eficacia de los controles y sistemas en vigor; y e) la capacidad de las dependencias encargadas de gestionar los controles de los procesos y los sistemas. El modelo también refleja los resultados de las consultas con la administración pertinente en la sede.

B. Resultados de la evaluación de los riesgos de auditoría de 2014, en apoyo del plan de trabajo de auditoría interna de 2015

15. Los riesgos a los que está expuesto el UNFPA no han cambiado fundamentalmente, en comparación con 2013. Son consecuencia, en lo esencial, de unas operaciones sumamente descentralizadas llevadas a cabo en 139 dependencias institucionales en todo el mundo (véase el cuadro 3), varias de las cuales se desarrollan en entornos frágiles, y de programas complejos ejecutados en los planos nacional, regional y mundial, que abarcan diferentes esferas temáticas. La ejecución de los programas está a cargo de numerosos asociados en la implementación con distintos grados de capacidad, respaldados por múltiples planes de trabajo, elaborados y gestionados con unos sistemas e instrumentos integrados limitados. El riesgo derivado de la complejidad de los programas se ha mitigado parcialmente gracias a que se ha optado por centrarse en menos resultados y productos más estrechamente vinculados con las esferas centrales del mandato. Se espera que el

⁵ Oficinas en los países, oficinas regionales y subregionales, oficinas de enlace y dependencias de la sede que participan en la ejecución del programa.

⁶ Basada en indicadores publicados por el Banco Mundial.

sistema de programación mundial presentado a finales de 2014, que automatiza e integra la preparación, la aprobación, el mantenimiento y el establecimiento de los sistemas de los planes de trabajo, siga mitigando los riesgos programáticos.

16. Otras complicaciones y, por ende, otros riesgos, se deben a: a) la necesidad de aumentar rápidamente y al mismo tiempo las actividades de respuesta humanitaria en varios países en que se ejecutan programas; b) la considerable y dispersa fuerza de trabajo y la amplia utilización de consultores individuales; c) el vasto programa de seguridad de los abastecimientos, que ejecuta la adquisición y distribución de una gran cantidad de anticonceptivos a asociados nacionales, lo cual da lugar a múltiples dificultades de gestión de la cadena de suministros; d) el considerable volumen de bienes y servicios adquiridos localmente bajo una supervisión limitada; e) la creciente proporción de financiación con cargo a recursos complementarios, con requisitos específicos de cumplimiento e información, que aumentan el volumen de trabajo de las dependencias institucionales; f) el gran volumen de transacciones financieras que entraña la ejecución de las actividades del programa; y g) la solidez de la plataforma de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC).

17. El cuadro 3 presenta un resumen de los resultados de la evaluación de las dependencias y procesos institucionales, por magnitud del riesgo de auditoría.

Cuadro 3

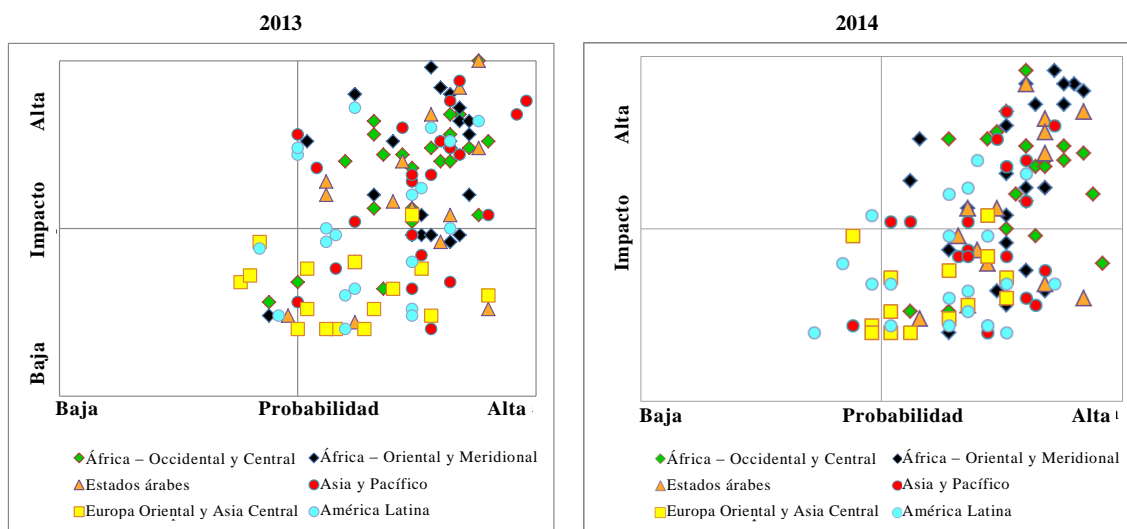
Sinopsis de los resultados de la evaluación de los riesgos de auditoría correspondiente a 2014

<i>Entidad evaluada</i>	<i>Riesgo elevado</i>	<i>Riesgo medio</i>	<i>Riesgo bajo</i>	<i>Total</i>
Oficinas en los países y subregionales	25	49	47	121
Oficinas regionales	1	5		6
Oficinas de enlace	–	–	6	6
Dependencias de la sede que participan en la ejecución del programa (intervenciones mundiales)	1	4	1	6
Total dependencias institucionales	27	58	54	139
Procesos institucionales	21	18	2	41

Evaluación del riesgo de las dependencias institucionales

18. En el gráfico 1 se presenta un resumen de los resultados de la evaluación de los riesgos en 2013 y en 2014 de las oficinas sobre el terreno, que gestionaron unos gastos de 701 millones de dólares en 2013 (el 74% del gasto anual total) y 762 millones de dólares en 2014 (el 76% del gasto anual total).

Gráfico 1
Evaluación de los riesgos de auditoría de las oficinas sobre el terreno



19. En general, hubo pocos cambios en el perfil de los riesgos. La concentración de puntos en el cuadrante superior derecho sigue reflejando la mayor atención a varios países en que se ejecutan programas a través de las prioridades institucionales, como la estrategia de planificación familiar, en particular en las regiones de África Oriental y Meridional, África Occidental y Central, y Asia y el Pacífico. En el gráfico 1 también se refleja el mayor riesgo resultante del aumento del número y la envergadura de las actividades humanitarias en la región de los Estados Árabes.

20. La concentración de puntos en los cuadrantes superior e inferior derechos refleja, además, los riesgos persistentes que afectan a las operaciones de las oficinas sobre el terreno. Estos riesgos incluyen: a) un número elevado de vacantes correspondientes a plazas directivas y operacionales; y b) deficiencias de control recurrentes en las siguientes esferas: i) la planificación y ejecución de los programas; ii) la supervisión de los programas y las finanzas; iii) la ejecución nacional; iv) la gestión de inventarios; y v) el cumplimiento de las políticas y los procedimientos en algunas esferas operacionales. En la sección C se trata el tema más detalladamente.

Evaluación de los riesgos de auditoría institucionales

21. La evaluación de los riesgos de auditoría institucionales determinó, tanto en 2013 como en 2014, las siguientes cinco esferas clave de riesgo de auditoría:

- La ejecución del nuevo modelo institucional, el sistema de asignación de recursos y el marco integrado de resultados del plan estratégico, 2014-2017;
- La ejecución de las nuevas intervenciones mundiales y regionales y otras importantes iniciativas institucionales;
- La idoneidad de las disposiciones en materia de gobernanza, incluidos el papel y las responsabilidades de las oficinas regionales, las oficinas en los países y

la sede, para respaldar la ejecución eficaz del nuevo plan estratégico y abordar las cuestiones planteadas, en particular en las auditorías de las disposiciones en materia de gobernanza en apoyo de la ejecución de programas de las oficinas en los países (2011) y la auditoría de los resultados del programa mundial y regional (2013);

d) Los retrasos en la elaboración del marco de control interno y en la ejecución de un proceso integral de gestión de los riesgos institucionales; y

e) La puesta en marcha de la nueva estrategia de recursos humanos, en particular los aspectos de la eficacia del proceso de preselección de personal directivo, con el objetivo de mejorar la situación de las vacantes en puestos clave, la transferencia de algunas funciones de gestión de los recursos humanos a las oficinas regionales y la descentralización parcial de las actividades de contratación.

22. Entre los procesos institucionales considerados de alto riesgo en la evaluación figuran los siguientes: DPT favor de quitar los paréntesis que abren

a) La gestión de programas, en vista de i) los continuos problemas de auditoría observados en este sector; ii) la capacidad de las oficinas sobre el terreno de aplicar las políticas revisadas emitidas desde 2012; y iii) los cambios resultantes de la introducción del nuevo sistema de programación mundial a finales de 2014;

b) Las adquisiciones, con el gran volumen de adquisiciones de anticonceptivos gestionadas en la sede, en particular las adquisiciones por cuenta de terceros, y la importancia que sigue teniendo la adquisición de otros bienes y servicios en las oficinas sobre el terreno;

c) La gestión de la cadena de suministros y del inventario, con las dificultades logísticas que entraña la distribución de un gran volumen de anticonceptivos, y los problemas que plantea asegurar el control eficaz del proceso;

d) La gestión de los asociados en la implementación, dado el gran número de asociados y sus distintos grados de capacidad y los problemas que tanto la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación como la Junta de Auditores de las Naciones Unidas han señalado en relación con el proceso de evaluación de la capacidad de los asociados en la implementación, así como con las disposiciones para las garantías en la ejecución nacional, surgidos a raíz de la aplicación del enfoque armonizado revisado para las transferencias de efectivo a los asociados en la implementación, que el UNFPA está utilizando de manera experimental en el período 2014/2015;

e) El seguimiento financiero de los asociados en la implementación, un proceso que no funciona eficazmente, como ilustran las auditorías de las oficinas en los países;

f) La movilización de recursos y la gestión de recursos complementarios, debido a la creciente importancia de la cofinanciación y la nueva estrategia de movilización de recursos encaminada a ampliar la base de donantes del UNFPA;

g) La respuesta humanitaria, en vista de la creciente frecuencia y complejidad de esas intervenciones;

h) La prestación de asistencia técnica de calidad garantizada a las dependencias sobre el terreno;

i) La gestión del presupuesto, con la aplicación del presupuesto integrado, el sistema de distribución de recursos y la política de recuperación de gastos; y

j) La tecnología de la información y las comunicaciones, en particular la capacidad de aplicar de forma oportuna y eficaz sistemas y servicios esenciales, como el sistema de información estratégica, la segunda fase del sistema de programación mundial y el Sistema Atlas⁷ de gestión de los contratos y módulos de licitación electrónica.

C. Actividades de auditoría interna en 2014

23. El plan de trabajo de auditoría interna de 2014 se basaba en la evaluación de los riesgos de auditoría de 2013, que figura en el documento DP/FPA/2014/6 (páginas 8 a 10), así como en hipótesis sobre los recursos disponibles (personal de auditoría interna, reforzado por personal de servicios de auditoría de empresas y consultores individuales), la duración de las fases de las auditorías (planificación; labor sobre el terreno; redacción; finalización, con respuestas de la administración), que no se permutaran las operaciones y unas actividades de asesoramiento limitadas.

24. El plan incluía 26 operaciones, que abarcaban una combinación de 7 dependencias de alto riesgo y 6 de riesgo mediano, así como 8 procesos institucionales de alto riesgo, 4 auditorías conjuntas con otros servicios de auditoría interna de las Naciones Unidas (decididas a nivel interinstitucional) y una operación en capacidad de asesoramiento. Con el fin de aprovechar al máximo los recursos, se planearon actividades para alcanzar distintas fases de elaboración para fin de año y publicar 23 informes finales.

25. En el cuadro 4 se presenta una comparación de las auditorías realizadas frente a las previstas en 2014. De las 26 auditorías previstas, 1 fue anulada debido al brote de ébola (después de que terminara la planificación, justo antes de la misión sobre el terreno); 3 fueron aplazadas (debido a situaciones de seguridad, que obstaculizaban los cambios organizativos y la situación de la dotación de personal de la Oficina). A pesar de la amplia utilización de empresas de servicios de auditoría y consultores individuales, las 22 auditorías restantes sufrieron retrasos debido a varias razones: a) las prolongadas negociaciones de acuerdos contractuales con las empresas contratadas; b) el canje de tres auditorías tras consultarlo con la administración; c) las dificultades con la capacidad de la plantilla de la Oficina (ausencia del personal de categoría P-3 que estaba en proceso de contratación; la partida de un auditor P-4, aunque sus efectos se redujeron al mínimo mediante la utilización de la lista; la integración de dos nuevos auditores de categoría P-4); d) unas interacciones más largas e intensas con la administración sobre los proyectos de informe; e) el aumento y la imprevisibilidad de las demandas de asesoramiento (véase la sección F); y f) los desafíos que planteó la redacción de informes para el público. Esto contribuyó a que se publicaran 10 informes finales; se esperaban las respuestas de la administración para 5 proyectos de informe; 6 informes estaban en proceso de elaboración; y una auditoría se encontraba en la fase de labor sobre el terreno.

⁷ Atlas (basado en PeopleSoft) es el sistema de gestión de los recursos institucionales del UNFPA.

Cuadro 4
Sinopsis de las operaciones realizadas en 2014

<i>Situación</i>	<i>Dependencias institucionales^a</i>	<i>Procesos institucionales</i>	<i>Asesoramiento^b</i>	<i>Total</i>
Resumen de las operaciones previstas en 2014				
Proyectos de informe publicados en 2013 cuya conclusión estaba prevista para 2014	2		–	2
Auditorías iniciadas en 2013 cuya conclusión estaba prevista para 2014	5	3		8
Auditorías iniciadas en 2014 cuya conclusión estaba prevista para 2014 ^c	10	2	1	13
Total de informes cuya publicación estaba prevista para 2014	17	5	1	23
Auditorías iniciadas en 2013 cuya conclusión estaba prevista para 2015 ^c	3			3
Total de operaciones	20	5	1	26
Resumen de las operaciones emprendidas				
Auditorías iniciadas antes de 2014 y finalizadas en 2014 ^d	4	1		5
Auditorías iniciadas y concluidas en 2014	4		1	5
Total de informes publicados en 2014	8	1	1	10
Proyectos de informe publicados antes del fin de 2014 ^e	5			5
Auditorías concluidas en 2015 ^f	4	3		7
Total de operaciones	17	4	1	22
Ébola: auditoría anulada después de concluida su planificación	1			1
Aplazadas	1	2		3
	^g	^h		
Operaciones canceladas o aplazadas	2	2	0	4

Notas:

^a Incluye las oficinas en los países, las dependencias de la sede y las auditorías conjuntas.

^b Examen de alcance limitado de los estados financieros del UNFPA correspondientes a 2014.

^c Incluyó dos auditorías conjuntas.

^d Incluye una auditoría conjunta.

^e Incluye una auditoría conjunta; tres informes publicados hasta finales de febrero de 2015.

^f Incluye tres auditorías canjeadas; seis estaban en etapa de proyecto de informe al final del año.

^g Situación de seguridad.

^h Cambios organizativos del UNFPA (uno) y volumen de trabajo de la Oficina (uno).

Cobertura de auditoría resultante

26. El ciclo de auditoría promedio resultante para el período 2010-2014 fue de 10 años para las dependencias institucionales de alto riesgo, 18 años para las de riesgo mediano y 19 años para los procesos institucionales. Sobre la base de los recursos aprobados para la auditoría interna en el presupuesto institucional para el período 2014-2017, sin cambiar las hipótesis y contando con una plena dotación de personal⁸, se prevé que, para 2015-2019, la cobertura de las dependencias institucionales de alto riesgo aumente a un ciclo medio de 6 años, y las de riesgo mediano a 13 años, mientras que la cobertura de los procesos institucionales permanecería constante.

27. Para llegar a un ciclo de 5 años (alto riesgo), 10 años (riesgo mediano) y 15 años para los procesos institucionales, serán necesarios recursos adicionales. Las garantías para las dependencias institucionales de bajo riesgo se planifican mediante un proceso continuo de auditoría⁹, que se ejecutará a partir de 2015 (estaba previsto para 2014, pero fue aplazado debido a demoras en la contratación de los recursos humanos necesarios para implantar y poner en marcha el proceso).

D. Principales conclusiones de las actividades de auditoría interna**Auditorías de oficinas en los países**

28. En 2014, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación publicó seis informes de auditoría de oficinas en los países y uno sobre las actividades del UNFPA financiadas con cargo al Fondo Humanitario Común para Somalia. Las auditorías abarcaban tres esferas básicas y sus consiguientes procesos, como se detalla a continuación, y el alcance y la profundidad de los exámenes variaban en función de los resultados de la evaluación del riesgo de auditoría realizada en la fase de planificación:

a) *Gobernanza de oficinas*: i) gestión de oficinas, ii) estructura orgánica y dotación de personal, y iii) gestión de riesgos;

b) *Gestión de programas*: i) planificación y aplicación de los programas, ii) ejecución nacional, iii) gestión de inventarios; iv) gestión de recursos complementarios; y

c) *Gestión de operaciones*: i) recursos humanos, ii) adquisiciones, iii) viajes, iv) gestión de activos, v) gestión financiera, vi) tecnología de la información y las comunicaciones, y vii) seguridad.

29. La calificación de auditoría se basó en la evaluación de la gobernanza, la gestión de riesgos y los procesos de control interno en vigor. De los siete informes, cuatro (57%) recibieron la calificación de “parcialmente satisfactoria”¹⁰ y tres

⁸ Como se menciona en el párrafo 23.

⁹ Examen, desde la sede, de la documentación y la información sobre determinados controles fundamentales y transacciones financieras importantes de las dependencias de bajo riesgo.

¹⁰ Se detectaron uno o más problemas que podrían perjudicar la consecución de los objetivos de la entidad auditada.

(43%) de “insatisfactoria”¹¹, como se recoge en el anexo 1. También se calificaron las esferas que se definen en el párrafo 28 y se resumen en el cuadro 5.

Cuadro 5
Calificación de las auditorías por esferas

<i>Esfera</i>	<i>Satisfactoria</i>		<i>Parcialmente satisfactoria</i>		<i>Insatisfactoria</i>	
	<i>Número de oficinas</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número de oficinas</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número de oficinas</i>	<i>Porcentaje</i>
Gobernanza de oficinas	1	14	5	71	1	14
Gestión de programas	0	0	3	43	4	57
Gestión de operaciones	3	43	4	57	–	0

Resultados principales

30. Las principales esferas de mejoramiento en 2014 son las mismas que se definieron en los informes de años anteriores y en los resultados de la evaluación anual del riesgo de auditoría. A continuación se reseñan las principales conclusiones (buenas prácticas y oportunidades de mejoramiento) por esfera y subesfera, siguiendo la estructura de los informes de auditoría de las oficinas en los países. En el anexo 2 se presenta un cuadro sinóptico.

a) Gobernanza de oficinas

31. Algunas de las buenas prácticas señaladas podrían hacerse extensivas a otras oficinas del UNFPA. Se observaron habitualmente reuniones periódicas del personal para intercambiar información, supervisar la aplicación de los programas y mejorar la coordinación de las actividades programáticas y operacionales. Algunas oficinas también elaboraban planes de gestión de oficinas claros y pertinentes, y el personal demostraba tener claras sus funciones y responsabilidades, así como las políticas y los procedimientos. Una oficina aprovechaba con eficacia su estructura descentralizada para mejorar el apoyo y la supervisión que ofrecía a sus asociados en la implementación en los lugares donde se llevaban a cabo actividades de los programas.

32. En las auditorías se siguió detectando la necesidad de: a) abordar la cuestión de las vacantes por períodos prolongados en puestos clave y reducir su duración; y b) mejorar el apoyo y la supervisión que ofrecían las oficinas regionales y la sede a las oficinas afectadas por esa situación. Se prevé que haya mejoras en este ámbito al continuar el proceso de preselección de personal directivo. Otra mejora necesaria es la revisión periódica de la estructura orgánica y del personal de las oficinas en los países para ajustar las capacidades y modalidades de contrato a las necesidades de ejecución de los programas, en particular al preparar los nuevos programas para los países. Se espera que la puesta en marcha de la red de asociados estratégicos de recursos humanos, basada en las oficinas regionales, contribuya a esa mejora.

¹¹ Se detectaron uno o más problemas que podrían comprometer gravemente la consecución de los objetivos de la entidad auditada.

33. Las auditorías siguieron insistiendo en la necesidad de mejorar la gestión de los riesgos, en particular de actualizar periódicamente las evaluaciones de los riesgos operacionales y de fraude, velar por que existan procedimientos bien definidos para determinar, evaluar y registrar los riesgos, así como para definir y aplicar las medidas de mitigación de los riesgos. Con vistas a mejorar la eficiencia y la eficacia en este ámbito es primordial la integración en un proceso amplio de gestión de los riesgos institucionales, que incluya directrices y capacitación institucionales.

b) *Gestión de programas*

i. *Planificación, aplicación y seguimiento de los programas*

34. Las auditorías pusieron de manifiesto varias prácticas eficaces de gestión y presupuestación del plan de trabajo cuya aplicación podría considerarse en todo el UNFPA, como la herramienta “di-Monitoring” para hacer el seguimiento de las metas y los hitos de los programas, informar sobre ellos y guardar todos los datos y los informes de vigilancia en un único repositorio. Otro ejemplo es un sistema muy eficaz para archivar y recuperar la documentación relacionada con los proyectos.

35. A pesar de que las directrices institucionales han mejorado desde 2012, las auditorías siguieron revelando aspectos susceptibles de mejoramiento en la gestión de los programas, entre otras cosas: i) más puntualidad en la conclusión de los principales planes de trabajo y documentos de los programas; ii) la mejora de los controles presupuestarios y la gestión financiera de los programas; iii) una mejor configuración del sistema del plan de trabajo en Atlas. Se prevé que la aplicación del sistema mundial de programación en diciembre de 2014 traiga mejoras.

36. Las auditorías destacaron que seguían siendo necesario vigilar de manera más sistemática y rigurosa la ejecución de las actividades de los programas y los resultados obtenidos, y de mejorar los controles a fin de velar por que solo se imputasen como gastos de coordinación y asistencia para los programas los gastos permisibles (es decir, los gastos de los programas que no pudiesen asignarse a determinados productos de los programas).

ii. *Ejecución nacional*

37. Se podrían replicar las plantillas y aplicaciones adaptadas a las necesidades que facilitan la presentación, el examen y la aprobación de las solicitudes de anticipos en efectivo y los informes de gastos por los asociados en la implementación.

38. La administración tendrá que estar pendiente de que los asociados en la implementación mantengan el mismo nivel de compromiso una vez evaluada su capacidad de manera exhaustiva e integral. Esas evaluaciones deberían abarcar tanto la capacidad programática, utilizando el instrumento de evaluación de la capacidad de los asociados en la implementación del UNFPA (IPCAT), como la capacidad de gestión financiera, mediante la lista de verificación de microevaluación del método armonizado para las transferencias en efectivo, combinando ambos instrumentos en uno. La administración también debería mejorar la capacitación y elaborar directrices sobre la realización de evaluaciones más eficaces que ofrezcan una visión holística de las necesidades de desarrollo y la capacidad de los asociados en la implementación y brindar un mejor apoyo en la selección de las modalidades de

transferencia de efectivo adecuadas, así como del carácter y la frecuencia de las actividades de vigilancia programáticas y financieras. Además, durante las auditorías se recalcó repetidamente que la administración debía prestar mucha atención a la supervisión financiera para garantizar que los fondos se utilizaran para los fines previstos.

39. Los controles del proceso de gestión de la cuenta del fondo de operaciones han mejorado constantemente en los últimos años: el personal de la sede los ha supervisado más de cerca y hay un proceso eficaz de auditoría de la ejecución nacional. Sin embargo, se siguieron observando reiterados incidentes de transferencia de fondos a los asociados en la implementación al margen del proceso de la cuenta del fondo de operaciones. De manera análoga, se detectaron casos recurrentes de actividades realizadas por asociados en la implementación que se registraron como si hubieran sido ejecutadas directamente por el UNFPA, en lugar de registrarse como ejecución nacional. Esas situaciones recurrentes restan seguridad a la administración sobre la utilización apropiada de los fondos proporcionados a los asociados en la implementación dado que los gastos conexos no se someten a las auditorías de la ejecución nacional. En los anexos 2 y 5 se presenta información más detallada de la situación de la cuenta del fondo de operaciones y la ejecución nacional.

iii. Gestión de inventarios

40. Se debería estudiar la posibilidad de replicar en otros países la medida de iniciar el despacho de aduanas de los productos de salud sexual y reproductiva dos meses antes de la fecha de llegada prevista.

41. La administración tendrá que esforzarse más por mejorar la eficacia operacional de los controles de gestión de inventarios y cumplir más estrictamente la política de gestión de inventarios publicada en diciembre de 2012.

42. En particular, es preciso: a) realizar y documentar sistemáticamente los controles de recepción e inspección; b) mejorar la gestión de los almacenes y el seguimiento del inventario y los sistemas de control contable; c) documentar mejor el traspaso de inventarios a los asociados en la implementación; y d) supervisar los suministros de salud reproductiva de los asociados en la implementación, así como su distribución oportuna y la disponibilidad en los puntos de prestación de servicios. Algunos casos de demoras prolongadas de envíos en los despachos de aduanas tuvieron especial relevancia, pues podrían haber restringido la disponibilidad de los suministros y contribuido al agotamiento de las existencias.

iv. Gestión de los recursos complementarios

43. Las auditorías no encontraron problemas generalizados en esta esfera. Se observó un caso en el que un acuerdo de cofinanciación que se desviaba del modelo aprobado fue autorizado sin someterlo al examen jurídico.

c) Gestión de operaciones

i. Adquisiciones

44. Se utilizaron de manera efectiva acuerdos a largo plazo para acelerar la adquisición y distribución de kits de dignidad, como parte de la planificación de la preparación para emergencias. Si bien, en líneas generales, la eficacia de los

mecanismos de control aplicados a las adquisiciones siguieron mejorando a lo largo de 2014, sobre todo como resultado de las iniciativas de creación de capacidad y otras directrices e instrumentos, las auditorías continuaron detectando casos de incumplimiento de los procedimientos de adquisición en los ámbitos de las licitaciones y la adjudicación y presentación de los contratos, incumplimientos que no se detectaron ni corrigieron de manera oportuna debido a la falta de controles de supervisión de la gestión. Se observaron reiteradas oportunidades de recurrir en mayor medida a acuerdos a largo plazo para aumentar la eficacia de las adquisiciones y la relación calidad-precio.

ii. Recursos humanos

45. Las auditorías siguieron detectando la necesidad de mejorar el cumplimiento de las políticas y los procedimientos aplicables a la adjudicación y la gestión de los contratos de servicios y los acuerdos de servicios especiales. También insistieron en la necesidad de mejorar el cumplimiento de los requisitos de obligatoriedad de la capacitación.

iii. Gestión financiera

46. Con el fin de mejorar la fiabilidad general de la información destinada a fines de vigilancia y presentación de informes financieros, se siguió reclamando que la administración prestara atención a que se registraran los gastos con los códigos de proyecto, actividad, fondo y libro mayor correctos. Además, es preciso tramitar mejor el impuesto sobre el valor añadido, con unos controles más eficaces sobre la contabilidad del impuesto sobre el valor añadido reembolsable; la presentación, el seguimiento y la conciliación dentro de los plazos de las solicitudes de reembolso de impuestos; y enfoques para reducir al mínimo las consecuencias financieras de actividades de proyectos no exentas de impuestos ejecutadas por asociados en la implementación.

Recomendaciones formuladas

47. En total se formularon 90 recomendaciones en relación con las auditorías de las oficinas en los países (como se detalla en los gráficos 2, 3 y 4); 39 recomendaciones (43%) se consideraron de alta prioridad y las 61 restantes (57%), de prioridad media. Casi dos tercios de las recomendaciones se referían a asuntos relacionados con la gestión de los programas. El análisis sigue haciendo más hincapié en las “notas orientativas” que en las “directrices”, es decir, en reforzar los controles de supervisión (“notas orientativas”: 72 recomendaciones, un 62%) en lugar de elaborar más políticas (“directrices”: 10 recomendaciones) o proporcionar más recursos (6 recomendaciones). Este dato contrasta con la mayor proporción de recomendaciones “operacionales” (54%) y la menor proporción de recomendaciones relativas a cuestiones de “cumplimiento” (26%), salvo en el ámbito de la “gobernanza de oficinas”, de carácter fundamentalmente estratégico.

Gráfico 2
Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países – por grado de prioridad

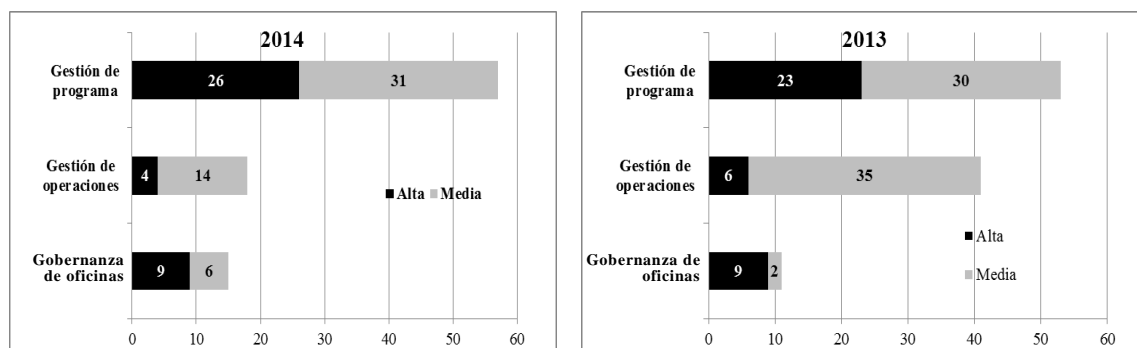


Gráfico 3
Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países en 2014 – por tipo

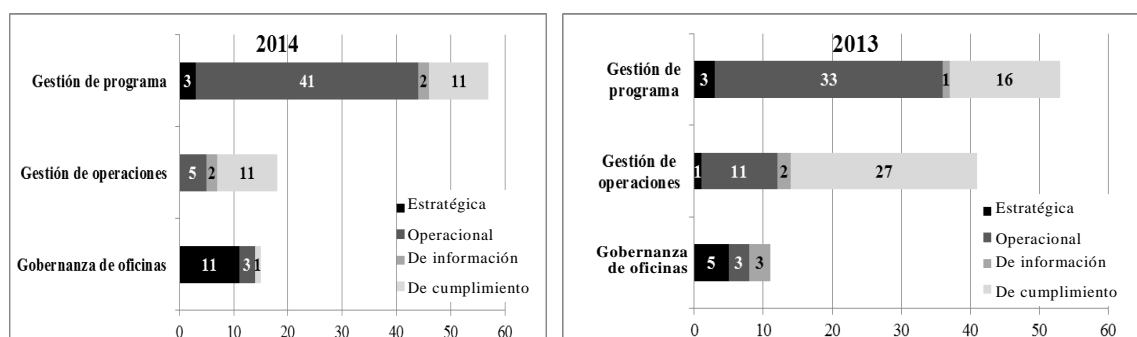
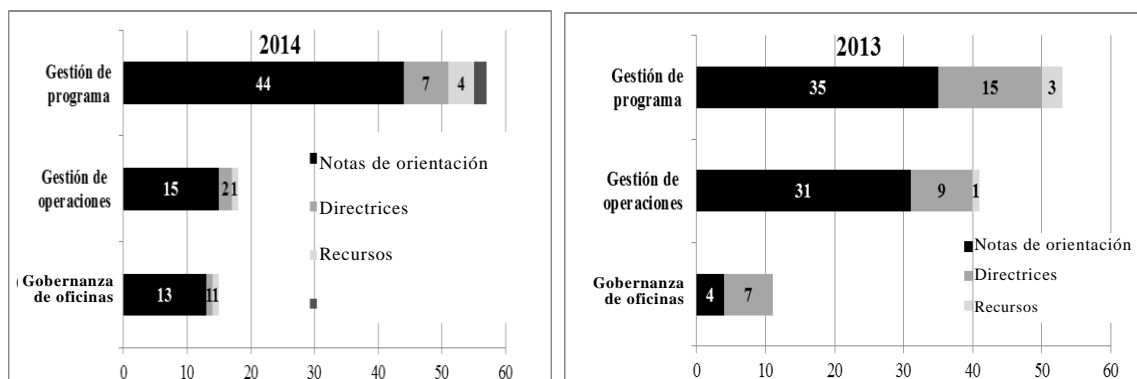


Gráfico 4
Recomendaciones a las oficinas en los países en 2014 – por causa



Auditoría conjunta

48. La Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación participó en la auditoría conjunta del programa de “Unidos en la acción” del Pakistán, que se calificó de “parcialmente satisfactoria”. Siete de las recomendaciones¹² se consideraron de alta prioridad y se remitieron al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Coordinador Residente o el equipo en el país. Las recomendaciones se referían a la necesidad de armonizar e integrar los procesos humanitarios y de desarrollo y la elaboración de notas orientativas y herramientas para una mejor coordinación en los países en transición; y de velar por la plena aplicación a nivel local del marco de rendición de cuentas y dirección de “Unidos en la acción” para poder hacer el seguimiento en el plano mundial. Otras se referían a la necesidad de: a) fortalecer el marco de supervisión de las esferas estratégicas prioritarias; b) velar por el funcionamiento eficaz de las estructuras y los procesos de vigilancia; y c) elaborar una estrategia y un plan de acción con miras a armonizar los procesos y procedimientos institucionales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se encarga de hacer el seguimiento de los progresos en la aplicación de las recomendaciones y de informar al respecto.

Procesos institucionales y dependencias de la sede

Auditoría del sistema de aprovisionamiento y autenticación de usuarios

49. Esta auditoría tenía por objeto evaluar la fiabilidad de los controles relacionados con el proceso y los sistemas utilizados para autorizar y proporcionar el acceso de los usuarios a la red institucional y a Atlas, y autenticar el acceso de los usuarios. La calificación fue “parcialmente satisfactoria”.

50. La auditoría puso de manifiesto que el proceso de aprovisionamiento de usuarios se realizaba con un sistema elaborado internamente que ofrecía una funcionalidad comparable a la de los principales sistemas de terceros. Destacó varias cuestiones que requerían la atención de la administración, como las limitaciones subyacentes al marco de control interno, los derechos de aprobación ilimitados de Atlas concedidos a los directivos superiores, la falta de eficacia de la certificación anual de los derechos de acceso a Atlas y los procesos de verificación de la información de la oficina y la utilización de algunos programas informáticos cuyo proveedor ya no facilitaba asistencia técnica. La auditoría también reveló deficiencias en la gestión de las contraseñas, una deficiencia corregida inmediatamente después de la conclusión de auditoría.

E. Seguimiento de las recomendaciones de auditoría interna

Recomendaciones pendientes

51. La Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación consideró en su evaluación que 93 recomendaciones se habían aplicado en 2014. Como se muestra en el cuadro 6 y el gráfico 5, al 31 de diciembre de 2014 estaban pendientes de aplicación 131 recomendaciones¹³.

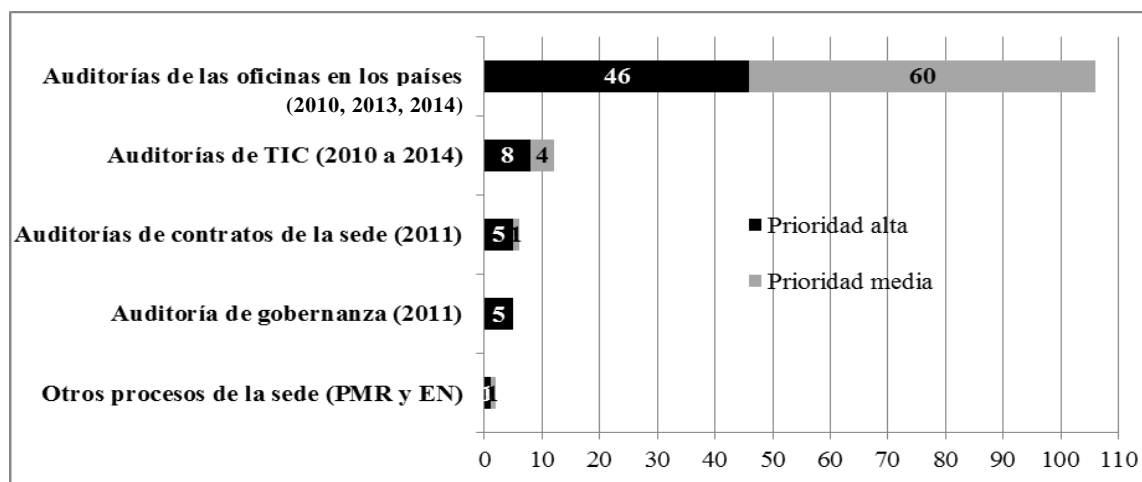
¹² Excluidas del número de recomendaciones del UNFPA.

¹³ El estado de las auditorías conjuntas no se presenta en este gráfico; el PNUD se encarga de facilitar esa información.

Cuadro 6
Estado de aplicación, por año, de las recomendaciones de auditoría en 2014

Año	Número de informes publicados	Recomendaciones formuladas	Recomendaciones pendientes	
			2013	2014
2010	57	1 976	6 (~0%)	2 (~0%)
2011	11	248	27 (11%)	13 (~5%)
2012	3	37	8 (22%)	0%
2013	12	112	82 (73%)	21 (19%)
Subtotal	71	2 373	123 (2%)	36 (~2%)
2014	9	101	N/A	95 (94%)
Total	80	2 474	N/A	131 (5%)

Gráfico 5
Recomendaciones pendientes al 31 de diciembre de 2014*



* EN – Modalidad de ejecución nacional.
 CFO – Cuentas del Fondo de Operaciones.
 PMR – Programa mundial y regional.

52. Como se muestra en el gráfico 5, de las recomendaciones pendientes 106 (82%) incumben a las oficinas en los países auditadas en 2013 y 2014, solo queda pendiente 1 de años anteriores; 46 recomendaciones se consideraron de prioridad alta; 60 recomendaciones corresponden a cuestiones relativas a la gestión de los programas, principalmente relacionadas con la ejecución nacional (31 recomendaciones), la planificación y aplicación de los programas (17) y la gestión del inventario (12); 28 recomendaciones atañen a cuestiones de operaciones (12 de ellas se refieren a la gestión financiera); y 16 a la gobernanza de las oficinas. En los párrafos 30 a 46 ya se trataron las oportunidades de mejoramiento.

53. De las 12 recomendaciones pendientes relativas a los controles de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) (8 de las cuales son de prioridad alta), 10 corresponden a la auditoría del proceso de aprovisionamiento y autenticación de usuarios terminado en 2014; los 2 restantes se derivan de las auditorías de años anteriores, fruto de las iniciativas de la administración de elaborar nuevas políticas y mejorar los procesos básicos en esta esfera.

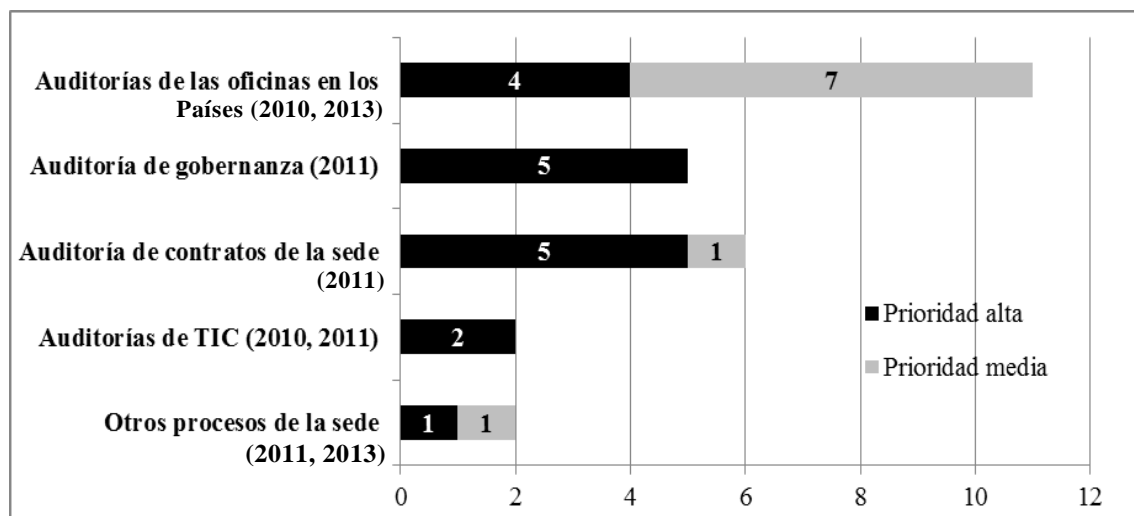
54. Las medidas adoptadas por la administración para responder a las seis recomendaciones pendientes de la auditoría de contratos de la sede de 2011, en su mayoría de prioridad alta, se han venido aplicando desde 2012, aunque con escasos progresos durante 2014, en que se puso en práctica una recomendación. Las restantes se refieren a: a) definir con mayor claridad la responsabilidad del proceso de gestión de contratos y mejorar el Manual de directivas y procedimientos y el marco de control interno correspondiente; b) introducir un sistema integrado de gestión de los contratos; c) diseñar y aplicar controles preventivos para hacer cumplir los requisitos de aprobación para la adjudicación de contratos; d) aplicar controles más estrictos a las cuentas por pagar; y e) mejorar el proceso de evaluación del desempeño de los proveedores.

55. Las cinco recomendaciones pendientes de la auditoría de la gobernanza de 2011 se refieren a: a) definir mejor las funciones y actividades de las oficinas regionales, incluidas las relativas a la supervisión de las oficinas en los países; b) supervisar las iniciativas de regionalización; c) mejorar los mecanismos de gestión financiera de los programas; y d) reforzar los instrumentos y la capacitación para fomentar la capacidad de supervisión de las oficinas en los países. La administración lleva tomando medidas para mejorar en esas áreas desde 2012 y en 2014 se aplicaron cinco recomendaciones.

Recomendaciones no aplicadas durante 18 meses o más

56. De las 131 recomendaciones pendientes, 26 llevaban sin aplicarse 18 meses o más al 31 de diciembre de 2014, mientras que en 2013 eran 41 (véase el gráfico 6; se ofrece información detallada sobre las recomendaciones en el anexo 3). De las 26 recomendaciones, 10 se referían a las auditorías de las oficinas en los países finalizadas en el primer semestre de 2013 y 1 a una auditoría de 2010. Las recomendaciones relativas a la gobernanza, los contratos de la sede y auditorías de las TIC ya se comentaron en los párrafos 30 a 46.

Gráfico 6
Recomendaciones no aplicadas durante 18 meses o más



F. Cumplimiento de la política de supervisión: divulgación de informes de auditoría interna

57. Los procedimientos de divulgación, conforme a lo estipulado en el documento DP/FPA/2008/14 y modificados por las decisiones posteriores de la Junta Ejecutiva en 2011, estuvieron en vigor durante todo 2014. En ese año no se recibió ninguna solicitud de divulgación con arreglo a esos procedimientos.

58. Todos los informes de auditoría interna publicados a partir del 1 de diciembre de 2012 se han hecho públicos en el plazo de un mes desde su publicación interna. El período que abarca el informe (2014) fue el segundo año de la política de divulgación pública. La Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación tiene siempre presente la claridad y calidad de los informes y dedica tiempo y esfuerzo a redactarlos y finalizarlos. La administración también centró su atención en el contenido y las calificaciones. En general, la divulgación pública sigue suscitando un diálogo activo.

V. Investigación

59. La Subdivisión de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación está a cargo de la investigación de toda clase de denuncias de infracciones:

a) Conducta indebida del personal del UNFPA, desde el fraude y la corrupción al hostigamiento en el trabajo, el abuso de poder, las represalias contra los denunciantes de irregularidades, la explotación y el abuso sexuales y otras violaciones de los reglamentos, las normas y las decisiones administrativas o normativas aplicables. Se denominan “casos internos” o “investigaciones internas”; e

b) Incumplimiento de sus obligaciones por contratistas independientes, asociados en la implementación y otras terceras partes, que abarcan el fraude y otras irregularidades financieras, cometidos en detrimento del UNFPA. Se conocen como “casos externos” o “investigaciones externas”.

A. Número de casos

60. En 2014, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación recibió 71 denuncias, lo que representa un aumento del 233% respecto a 2012 y del 16% respecto a 2013¹⁴. Sumadas a los 34 casos pendientes de 2013, el número total de casos asciende a 105 casos en 2014, frente a 42 casos en 2012 y 81 casos en 2013 (véase el cuadro 7). El aumento se debe a un mayor número de denuncias de hostigamiento, la ampliación del mandato de la Oficina para incluir investigaciones externas y el aumento de las denuncias de situaciones de prácticas ilegales¹⁵.

Cuadro 7

Sinopsis de casos recibidos y cerrados en 2014*

	2012	Porcentaje	2013	Porcentaje	2014	Porcentaje
Casos pendientes de años anteriores						
– de 2012 o antes	19	45	20	25	2	2
– de 2013				0	32	30
Denuncias recibidas	23	55	61	75	71	68
Total de casos	42	100	81	100	105	100
Casos cerrados						
Después de una evaluación preliminar	17	77	40	85	41	67
Después de una investigación completa	5	23	7	15	20	33
De los cuales:						
Fundados	4	18	6	13	15	24
Infundados	1	5	1	2	5	8
Total de casos cerrados	22	100	47	100	61**	100
Casos trasladados al año siguiente						
	20		34		44	
de los cuales:						
Internos	20	100	28	82	27	61
Externos	–	–	6	18	17	39

* Una denuncia puede contener varias alegaciones relativas a distintas personas y, si procede, dar lugar a varios informes.

** Incluye dos casos para otros organismos de las Naciones Unidas.

¹⁴ Sin contar la información recibida en la que se indicaba “a efectos informativos”.

¹⁵ Véase la definición en la política de supervisión revisada (DP/FPA/2015/1).

61. Las cifras presentadas excluyen las numerosas peticiones de información o asesoramiento que también atiende la Oficina. Diez de ellas se registraron indicando “a efectos informativos” ya que pueden llegar a ser denuncias.

62. De los 44 casos abiertos trasladados a 2015, todos menos 3 se habían recibido en 2014; 27 tenían que ver con funcionarios (casos internos) y 17 eran casos externos.

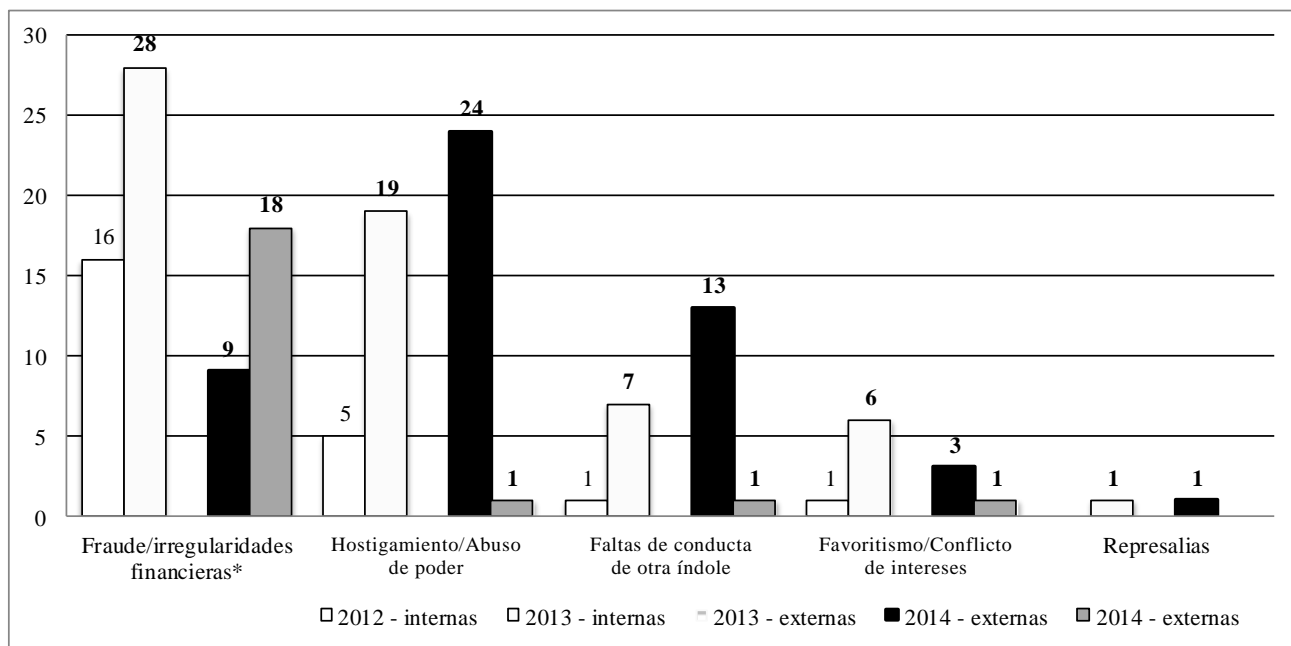
63. El fraude y las irregularidades financieras representaron el 50% de todos los casos pendientes de años anteriores, seguidos de otras faltas de conducta¹⁶ (28%), el hostigamiento y el abuso de poder (20%) y los conflictos de intereses (2%). El fraude y otras irregularidades financieras representaron el 88% de los casos externos.

B. Tipos de denuncias

64. Como se ilustra en el gráfico 7, en 2014 se recibieron 27 casos (38%) de fraude e irregularidades financieras (9 internas y 18 externas). La disminución relativa respecto a 2012 (70%, 16 casos) y 2013 (46%, 28 casos) se debe a la ampliación del mandato de la Oficina. Se dispararon las denuncias de hostigamiento en el trabajo y abuso de poder: en 2014 se recibieron 25 denuncias (35%), todas internas, en comparación con las 5 de 2012 y 19 en 2013. La tercera categoría en 2014 fueron las denuncias de faltas de conducta de otra índole sin consecuencias financieras (por ejemplo, las amenazas físicas o de muerte, la filtración de información confidencial, las actividades externas no autorizadas, la utilización indebida de activos, el uso de un lenguaje racista o inapropiado) (14 casos, 20%, sobre todo internos; frente a 1 caso en 2012 y 7 casos en 2013). La siguiente categoría son las denuncias de conflictos de intereses y el favoritismo (4 casos, 6%, sobre todo internos). Como en 2013, un caso (1%) se refería a una denuncia de represalia contra un denunciante de irregularidades (caso interno).

¹⁶ Esta categoría comprende amenazas físicas o de muerte, la filtración de información confidencial, las actividades externas no autorizadas, la utilización indebida de activos o el uso de un lenguaje inapropiado o racista.

Gráfico 7
Sinopsis de las denuncias recibidas en 2013 y 2014



* Incluye las subcategorías de fraude en las adquisiciones, fraude relacionado con las prestaciones y uso indebido de los recursos del UNFPA.

65. Las infracciones se denunciaron por correo electrónico directamente a la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación (el 68% de las denuncias recibidas en 2014), a través de la línea de atención telefónica de investigación confidencial de la Oficina (16%) o por otros medios (17%), como la remisión desde entidades externas a la Oficina o al UNFPA.

C. Resolución de los casos

66. Cuando se recibe una denuncia, la Oficina lleva a cabo una evaluación preliminar para verificar si existen indicios razonables de que se ha cometido un acto ilícito. Si la Oficina estima que no existen motivos suficientes que justifiquen una investigación en regla, el asunto se da por terminado, se documenta con una nota de cierre y, si procede, se le da curso para su resolución extraoficial. Si la evaluación revela suficientes indicios de que se ha cometido un acto ilícito, la Oficina emprende una investigación oficial que puede abarcar una serie de denuncias. De confirmarse las denuncias, la Oficina presenta un informe de su investigación al Director Ejecutivo indicando el objeto de la denuncia (funcionarios, otro personal o entidad) para que considere la adopción de medidas administrativas o disciplinarias a que hubiere lugar y, en su caso, la recuperación de los fondos o activos. Cuando una investigación revela deficiencias sistémicas en los controles internos, la Oficina puede presentar una comunicación por separado a la administración en la que recomienda medios de subsanarlas.

67. Del total de 105 casos, 61 se cerraron en 2014, 41 tras una evaluación preliminar y 20 después de una investigación completa (véase el cuadro 7). De estos últimos, 15 casos resultaron estar fundados; varios de ellos eran de carácter complejo y constaban de múltiples denuncias. En todos ellos se publicaron informes de la investigación. En el cuadro 8 que figura a continuación se presenta un panorama general por tipo de denuncia. En el anexo 6 se proporcionan más detalles.

Cuadro 8
Sinopsis de las denuncias fundadas en 2014*

(Porcentaje)

<i>Tipo de denuncia</i>	<i>Externa</i>	<i>Interna</i>	<i>Total</i>
Conducta indebida de otra índole	21%	17%	38%
Fraude	17%	17%	33%
Favoritismo	0%	13%	13%
Irregularidades financieras	4%	8%	13%
Hostigamiento y abuso de poder	0%	4%	4%
Total	42%	58%	100%

* Relacionadas con el UNFPA.

68. El valor global aproximado de los casos fundados de 2014 relativos a fraude e irregularidades financieras ascendió a 19.000 dólares.

D. Medidas disciplinarias o sanciones adoptadas

69. De los casos fundados en 2013, los fondos recuperados al cierre del año ascendieron a 99.007,22 dólares (el 51% de las pérdidas estimadas); en todos los casos se separó del servicio al personal, salvo en los casos en que los denunciados habían dimitido en las etapas posteriores a la investigación (véanse los detalles en el anexo 7).

70. De los casos fundados en 2014, la situación al final del año era: en cuatro casos la administración interpuso denuncias y estaba esperando comentarios; en un caso optó por la separación del servicio, en otro caso reprendió al personal y estaba revisando los casos restantes, salvo aquellos en que el denunciado ya había dimitido (véanse los detalles en el anexo 6).

E. Refuerzo de las prácticas

71. En 2014, la Oficina siguió reforzando sus procedimientos y prácticas de investigación. Revisó su manual de investigación para asegurar la observancia de la nueva jurisprudencia y las mejores prácticas reconocidas. También preparó directrices de investigación para intercambiar información y aprender sobre el proceso de investigación, cuya publicación dependerá de la capacidad disponible.

F. Dificultades que afronta la capacidad de investigación

72. Los casos suelen ser complejos y requieren la inversión de cuantiosos recursos, en particular los casos externos relacionados con el fraude y las irregularidades financieras; los de hostigamiento y abuso de poder llevan mucho tiempo y recursos y requieren un conjunto de competencias particulares.

73. Se produjo el aumento previsto en la carga de trabajo anunciado en el informe de la Oficina de 2013: el aumento fue del 150% entre 2012 y 2014, y los casos nuevos aumentaron en un 223%. Actualmente la carga de trabajo supera la capacidad de la Oficina, ya que el número medio de casos¹⁷ por investigador pasó de unos 10 en 2012 a 23 casos en 2014. En un intento de hacer frente a la carga de trabajo, en 2014 la Oficina recurrió continuamente al apoyo de consultores de investigación con experiencia. Sin embargo, esta situación no es sostenible.

VI. Actividades de asesoramiento

74. El entorno externo e interno en que opera el UNFPA está cambiando debido a los siguientes factores: a) un aumento de la financiación complementaria, que entraña numerosos acuerdos separados; b) mayor rendición de cuentas y numerosas evaluaciones, también de las funciones de auditoría interna e investigación; c) el paso a la presentación de informes sobre los resultados y las cuestiones relativas a las políticas y los sistemas de presentación de informes; d) la mayor descentralización de las operaciones y la utilización de los asociados en la implementación; e) nuevos y mejores sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones; y f) las dificultades de la puesta en práctica de un proceso integral de gestión de los riesgos institucionales y un marco de control interno.

75. Esta situación dio lugar a que se solicitaran más los servicios de asesoramiento de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, que abarcaban temas muy diversos:

a) *Acuerdos*. La Oficina examinó las cláusulas de auditoría e investigación en múltiples versiones de los 34 acuerdos que fueron señalados a su atención en 2014 (25 en 2013). A petición de los donantes, también participó en las negociaciones sobre dichos acuerdos;

b) *Evaluaciones de auditoría e investigación*. La Oficina participó en exámenes a fondo realizados por varios donantes, por ejemplo, la Unión Europea, la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales y el Reino Unido, o en preguntas planteadas por otros donantes;

c) *Políticas de la Junta*. La Oficina dirigió la revisión de la política de supervisión y participó activamente en la revisión del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada;

d) *Políticas internas*. La Oficina hizo aportaciones a aproximadamente 20 políticas y procedimientos (una docena de 2013);

e) *Apoyo al personal directivo superior del UNFPA*. Incluye, entre otras cosas, la participación de la Oficina en calidad de observador en diversos comités

¹⁷ Se incluyen los de asesoramiento, ya que requieren atención y seguimiento.

directivos o de trabajo, por ejemplo, en el Comité de Supervisión de la Auditoría o el Comité de Movilización de Recursos entre divisiones; y

f) *Apoyo general a los funcionarios del UNFPA.*

76. Esas solicitudes fueron surgiendo en función de las necesidades; muchas precisaban respuesta en un plazo muy breve; algunas requerían una inversión considerable, especialmente de la dirección de la Oficina. La consiguiente perturbación de otras actividades, exacerbada por el “efecto dominó”, hace necesario el debate acerca de lo que se espera de la Oficina.

77. No obstante, la Oficina sigue destacando que no asume ninguna responsabilidad de administración, por ejemplo, en cuanto a la adopción de decisiones o la aplicación de las recomendaciones que formula.

VII. Coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas

A. Auditoría interna

78. En 2014, la Oficina continuó participando en actividades y reuniones interinstitucionales. Participó en el intercambio de prácticas y experiencias que mantuvieron los servicios de auditoría interna de las organizaciones de las Naciones Unidas, las instituciones financieras multilaterales y otras organizaciones intergubernamentales asociadas.

79. En 2014, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación pasó a ocupar la Vicepresidencia de las auditorías conjuntas de los Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas y a ser el centro de coordinación para las interacciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bajo la dirección conjunta de la Oficina y la Oficina de Auditoría e Investigaciones del PNUD, los Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas aprobaron el Marco para las Auditorías Internas Conjuntas de las Actividades Conjuntas de las Naciones Unidas. La Oficina dirigió las interacciones de los Representantes sobre los instrumentos jurídicos de los mecanismos de financiación conjunta y participó en dos auditorías conjuntas en 2014.

B. Investigaciones

80. En 2014 la Oficina siguió trabajando en estrecha colaboración con otros servicios de investigación de las Naciones Unidas. Participó activamente en las actividades interinstitucionales de investigación y la prestación de apoyo en la materia, en las reuniones de las oficinas de investigación de las Naciones Unidas y en la Conferencia de Investigadores Internacionales. En esa conferencia, con la aprobación del documento final¹⁸, la Oficina concluyó su participación en el grupo de trabajo sobre el establecimiento de mecanismos de examen de la calidad externa para los servicios de investigación.

¹⁸ “General Principles for Reviews of CII Investigation Offices conducted by external experts” (Principios generales para los exámenes de las oficinas de investigación de la Conferencia de Investigadores Internacionales realizados por expertos externos).

C. Dependencia Común de Inspección

81. Por último, en 2014, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación continuó actuando de coordinador del UNFPA para la Dependencia Común de Inspección, trabajando, en colaboración con dependencias del UNFPA, la Dependencia Común de Inspección y la Secretaría de la Junta de Jefes Ejecutivos, en unos 20 informes en distintas fases de elaboración.

VIII. Conclusión general y próximas medidas

82. Los resultados de las distintas actividades de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, así como las medidas adoptadas por la administración para abordar las cuestiones planteadas por la Oficina, siguen demostrando la firme determinación de la administración de que los procesos de gobernanza, gestión de riesgos y control del UNFPA sean cada vez más eficientes. El apoyo constante del personal directivo, del Comité Asesor de Auditoría y de la Junta Ejecutiva ha permitido a la Oficina desempeñar su mandato de la forma más satisfactoria posible.

83. De cara al futuro, la principal dificultad que afronta la Oficina es ajustar las expectativas a los recursos. Para ello, la Junta Ejecutiva y la administración tendrán que llegar a un acuerdo, con el apoyo de la Oficina, acerca del equilibrio entre: a) el apetito de riesgo; b) el nivel de garantía para las auditorías internas (cobertura) y las investigaciones (tramitación de denuncias); c) la disponibilidad de servicios de asesoramiento; y d) los recursos disponibles para asegurar; i) un ciclo de auditoría interna aceptable con el que cubrir las esferas de riesgo alto y mediano; ii) el manejo adecuado de las denuncias (y de sus investigaciones, si procede); y iii) el apoyo a la administración.

84. La Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación seguirá prestando sus servicios con los recursos de que dispone.
