



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

Distr.: General
8 de abril de 2019

Español
Original: Inglés

Período anual de sesiones de 2019

Del 30 de mayo al 7 de junio de 2019, Nueva York

Artículo 13 de la agenda provisional

UNFPA - Auditoría interna e investigación

Fondo de Población de las Naciones Unidas

**Informe de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación (OAI)
sobre las actividades de auditoría interna e investigación del UNFPA en
2018**

Apéndice

**Opinión sobre la adecuación y la efectividad del marco de gobernanza, gestión
de riesgos y control del UNFPA**

Resumen

Según la opinión del director de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, en base al alcance del trabajo realizado, la adecuación y la efectividad de la gobernanza del UNFPA, la gestión de riesgos y los procesos de control interno se valoró que "requería algún tipo de mejora", que significa que los procesos estaban diseñados de forma adecuada y funcionaban con eficacia pero se requería alguna mejora para ofrecer una seguridad razonable de que se alcanzarían los objetivos de la entidad o el área auditados. Sin embargo, ninguno de los problemas detectados se evaluó como si tuviera el potencial de poner en peligro gravemente este logro.

I. Opinión

1. La opinión sobre la adecuación y la efectividad del marco de gobernanza, gestión de riesgos y control del UNFPA se proporciona de conformidad con la decisión 2015/13 de la Junta Ejecutiva de junio de 2015.

2. Según la opinión del director de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación (OAIS), con base en el alcance del trabajo realizado, la adecuación y la eficacia de la gobernanza del UNFPA, la gestión de riesgos y los procesos de control interno, se "requería algún tipo de mejora", que significa que los procesos estaban diseñados de forma adecuada y funcionaban con eficacia pero se requería alguna mejora para ofrecer la seguridad razonable de que se alcanzarían los objetivos de la entidad o el ámbito auditados. Sin embargo, ninguno de los problemas detectados se evaluó como si tuviera el potencial de poner en peligro gravemente este logro.

II. Responsabilidades de la dirección del UNFPA

3. La dirección del UNFPA es responsable de diseñar y mantener la gobernanza, la gestión de riesgos y los procesos de control interno, así como garantizar que estos funcionen de forma efectiva. La responsabilidad de la OAIS se limita a evaluar de forma independiente la adecuación y la efectividad de estos procesos.

III. Criterios utilizados para evaluar la adecuación y la efectividad de la gobernanza, la gestión de riesgos y los procesos de control interno

4. La OAIS utilizó el marco de control interno de 2013 y el marco integrado de gestión del riesgo empresarial de 2014 del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, adoptados por el UNFPA como base para su marco de control interno y el proceso de gestión del riesgo empresarial, respectivamente, como el principal criterio para evaluar la adecuación y la efectividad de la gobernanza, la gestión de riesgos y los procesos de control interno para proporcionar la garantía razonable del logro de los objetivos del UNFPA en las categorías siguientes:

- (a) *Estrategia*: cumplimiento del mandato del UNFPA y logro de los objetivos del plan estratégico.
- (b) *Operaciones*: efectividad y eficiencia de las operaciones del UNFPA, incluidos (i) los objetivos de rendimiento operativo y financiero; (ii) la conformidad de los gastos con el objetivo para el que se asignaron los fondos; y (iii) protección de los activos contra la pérdida.
- (c) *Elaboración de informes*: fiabilidad de los informes internos y externos (i) financieros (ii) y no financieros del UNFPA.
- (d) *Cumplimiento*: adherencia al marco regulador del UNFPA tal como se estableció en el mandato legislativo, las normas, los reglamentos, las políticas y los procedimientos.

IV. Alcance del trabajo de auditoría y fuentes adicionales de evidencia que se tienen en cuenta para formular la opinión

5. La opinión se basa en (a) las auditorías de la OAIS de las oficinas sobre el terreno y de los componentes de las tecnologías de la información y la comunicación; y en la medida en que sea relevante, en (b) las auditorías conjuntas de las actividades conjuntas de las Naciones Unidas, realizadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, tal como se

detalla en el informe del director de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación sobre las actividades de auditoría interna e investigación del UNFPA en 2018 (DP/FPA/2019/6, secciones IV y VI, y Anexo 2).

6. Todas las auditorías de la OAIS se llevaron a cabo de conformidad con las políticas aplicables que la oficina debe cumplir: la política de supervisión, las normas y reglamentos financieros y las normas y reglamentos de personal, así como las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna.¹

7. Para formular su opinión, la OAIS consideró, según fuera apropiado, otras fuentes de evidencia, como: (a) el conocimiento de la auditoría acumulativo procedente de las auditorías de la OAIS realizadas en años anteriores, según se consideraran relevantes; (b) el resultado de la evaluación de riesgos de la auditoría de 2018, llevada a cabo para respaldar el desarrollo del plan de auditoría de 2019; (c) el estado de aplicación de las recomendaciones de la auditoría interna en fecha de 31 de diciembre de 2018; (d) los problemas sistémicos denunciados por las investigaciones realizadas en 2018; (e) los resultados provisionales de la auditoría denunciados por la Junta de Auditores de la Naciones Unidas en sus memorandos de observación de auditoría provisionales sobre la auditoría de 2018 de los estados financieros del UNFPA emitidos en febrero de 2019; (f) los resultados de las auditorías de ejecución nacional encargadas por la dirección y realizadas en 2018; (g) los resultados de las autoevaluaciones de control realizadas por varias oficinas nacionales y regionales, así como por determinadas unidades empresariales de la sede central en febrero de 2019; (h) los informes de seguridad de terceros obtenidos por la dirección en relación con los depositarios de inversiones, la gestión de proveedores subcontratados y el alojamiento y la gestión de los sistemas de mensajería y colaboración; y (i) los resultados de las evaluaciones de riesgos estratégicas y de fraude realizadas como parte del proceso de gestión del riesgo empresarial en virtud de la aplicación por parte de la gestión, en la medida en que esté disponible al preparar esta opinión.

8. Las auditorías y algunas fuentes de evidencia adicionales consideradas para los fines de formulación de la opinión se refieren a las actividades realizadas por el UNFPA en 2017 o en años anteriores, y durante el primer trimestre de 2018. Podrían identificarse cuestiones adicionales que podrían repercutir en la opinión, en caso de que el trabajo de auditoría adicional se hubiera realizado en 2018 o en años anteriores.

9. En 2018, como en años anteriores, el UNFPA subcontrató funciones significativas a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como: (a) algunas actividades de gestión de recursos humanos; (b) la preparación y el pago de nóminas a la plantilla y a los titulares de contratos de servicio; (c) el procesamiento de pagos; (d) la gestión de la tesorería; y (e) el alojamiento y la gestión del sistema de planificación de recursos empresariales. La dirección del UNFPA confió en las actividades de supervisión de la gestión y fiduciarias realizadas por las organizaciones a las que se subcontrataron estas funciones, en relación con la adecuación y la efectividad de la gobernanza, la gestión de riesgos y los procesos de control interno relacionados. Estas funciones subcontratadas no se incluyen en la opinión de la OAIS.

10. Asimismo, el UNFPA subcontrata varias funciones de tecnologías de la información y la comunicación, incluido el alojamiento de sistemas significativos (correo electrónico, almacenamiento) a proveedores de servicio de terceros. El UNFPA no obtuvo informes de seguridad de terceros sobre la adecuación y la eficacia de la gobernanza, la gestión de riesgos y los procesos de control interno relacionados con la gestión de cortafuegos y vulnerabilidades, el mantenimiento de las infraestructuras tecnológicas y los servicios de alojamiento de páginas web. Estos tampoco se incluyen en la opinión de la OAIS.

¹ Promulgado por el Instituto de Auditores Internos (IIA).

V. Proceso seguido para agregar los resultados de la auditoría y los problemas de evaluación

11. Los resultados de las auditorías realizadas por la OAIS y la evidencia adicional considerada para formular la opinión se agregaron por el ámbito de la auditoría y el proceso mediante el marco anteriormente desarrollado para la evaluación de la auditoría de riesgos y para la elaboración de informes de los resultados clave de las actividades de auditoría interna e investigación.

12. Se evaluó el posible impacto de los problemas detectados en el logro de los objetivos relevantes del UNFPA en las categorías detalladas en el apartado 4 anterior, teniendo en cuenta: (a) las valoraciones asignadas a las entidades, los procesos, los programas y los ámbitos incluidos en las auditorías, ponderados en base al valor de los gastos auditados, (b) la naturaleza y la relevancia de los problemas detectados, de forma individual y en total; (c) las causas raíz y la generalización de los problemas detectados; (d) el perfil de riesgo, según se determine, en base al resultado de la evaluación de riesgos de la auditoría de la OAIS, y la relevancia de los procesos afectados, (e), el grado con el que se han aplicado las recomendaciones de la auditoría interna en relación con estos procesos; y (f) la adecuación y la efectividad de la compensación de los controles que trabajan en la sede central o en las oficinas regionales que podrían contribuir a atenuar la repercusión de los problemas detectados.

VI. Base para la opinión formulada

13. La OAIS evaluó la adecuación y la efectividad de la gobernanza del UNFPA, la gestión de riesgos y los procesos de control interno como que "requería algún tipo de mejora", que significa que los procesos estaban diseñados de forma adecuada y funcionaban con eficacia pero se requería alguna mejora para ofrecer la seguridad razonable de que se alcanzarían los objetivos en las categorías detalladas en el apartado 4 anterior.

14. Los ámbitos de mejora principales que conducen a esta opinión se describen a continuación:

A. Gobernanza y gestión de riesgos

Marco de control integrado

15. Se avanzó en el desarrollo del marco en 2018. Deben completarse, incluyendo todos los procesos relevantes de gestión de la gobernanza, los programas y las operaciones – incluidas las tecnologías de la información y la comunicación– y definiendo claramente los controles clave necesarios para atenuar los riesgos identificados para cada proceso, los pasos de aplicación relacionados y la responsabilidad para hacerlos funcionar.

16. La finalización del marco de control integral e integrado proporciona una herramienta útil para permitir que la administración tenga mayor conocimiento y capacitación sobre los requisitos de control interno (que complementa los esfuerzos ya en curso, como una encuesta periódica de autoevaluación de control); hacer cumplir mejor la responsabilidad del control interno, y contribuir de manera eficaz a la actualización del manual de políticas y procedimientos.

Gestión del riesgo empresarial

17. La dirección siguió introduciendo cambios en el proceso de gestión del riesgo empresarial en 2018, en especial en la mejora de la funcionalidad del módulo del Sistema Informativo Estratégico "myRisks", desarrollado para documentar las evaluaciones de

riesgos estratégicas y de fraude llevadas a cabo por las unidades de las oficinas sobre el terreno y de las sedes centrales. Los cambios incluyeron: (a) alineación del ciclo de administración de riesgos de la empresa con el año natural para la comparación con otros informes organizativos; (b) automatización el cálculo de las calificaciones de riesgo en función de la probabilidad; (c) automatización de los flujos de trabajo de evaluación de riesgos; (d) mejora de la documentación de las calificaciones de riesgo asignadas; y (e) el uso de un enfoque de gestión de riesgos diferenciado para contextos o programas específicos.

18. Se reconocen los progresos realizados hasta ahora. El proceso debe seguir madurando aún más. Esto requiere acortar las deficiencias de las habilidades que limitan la relevancia y la eficacia de las evaluaciones completadas por las unidades empresariales y establecer un proceso de control de calidad centralizado más estricto. Las actividades planificadas en términos de una política integral de gestión de riesgos empresariales, desarrollo de capacidad, la formación y la sensibilización deberían aplicarse por completo.

Estructura organizativa y dotación de personal

(i) Capacidad de la unidad empresarial

19. En 2018, la puntualidad de aprobación de la estructura organizativa de la unidad empresarial y las revisiones de adaptación del personal mejoraron. Sin embargo, se siguieron realizando auditorías para revelar los retrasos en la implementación de las realineaciones aprobadas, que afectaban de forma considerable la capacidad y las habilidades de la unidad empresarial. La racionalización del proceso de aprobación debe seguir; además, debe proporcionarse un apoyo efectivo a aquellas unidades empresariales que realizan ejercicios de readaptación en términos de gestión de cambios para garantizar que las capacidades sigan acordes con las necesidades operativas y de ejecución del programa.

(ii) Vacantes en posiciones principales

20. La dirección sigue tomando medidas para reducir las tasas de vacantes para las posiciones de dirección principales. Sin embargo, se siguieron realizando auditorías para detectar los casos individuales de las oficinas que ejecutan programas grandes o complejos, en los que las vacantes principales no se ocupan de inmediato, hecho que priva estas oficinas de los conocimientos especializados clave o del liderazgo y la supervisión continuos.

Soporte y supervisión de las sedes centrales y las oficinas regionales

21. Los controles de supervisión gerencial (es decir, la "segunda línea de defensa") en la sede y las oficinas regionales mejoraron con la implementación de procesos de revisión adicionales y el desarrollo de nuevos informes gerenciales y de excepciones. La "segunda línea de defensa" debe continuar fortaleciéndose, con términos de referencia y pautas claras con respecto a la naturaleza, el alcance y la frecuencia de la supervisión de la administración, la automatización y la integración de los procesos de revisión con el sistema de planificación de recursos de la empresa, y proporcionando suficientes recursos humanos y financieros.

22. Para reducir el riesgo que pudiera surgir de las deficiencias en el liderazgo y la supervisión de la dirección, deberían seguir aumentando el apoyo de la oficina central y de la oficina regional a las unidades empresariales afectadas por las vacantes en puestos clave, las intervenciones humanitarias y la gestión del cambio debe seguir aumentando.

B. Control interno

Gestión del programa

(i) Planificación y aplicación del programa

a. Gestión basada en los resultados

23. Las medidas implementadas por la administración antes de 2018 en la gestión basada en resultados comenzaron a mostrar algunas mejoras para garantizar una planificación e implementación más eficaces del programa, así como para hacer un seguimiento de los resultados del programa. La garantía de calidad a nivel de la oficina regional en el desarrollo de los programas nacionales, el establecimiento de procesos de revisión por pares de país a país y las herramientas para apoyar a las oficinas de país en asuntos programáticos son ejemplos de mejoras.

24. Los marcos exhaustivos de resultados y recursos del programa y los documentos complementarios del programa nacional, regional y corporativo debían seguir reforzándose en referencia a: (a) los resultados del programa; (b) los indicadores y las bases de referencia y objetivos relacionados; (c) los hitos (p. ej., los resultados provisionales); y (d) los cálculos de recursos, con información desglosada para todos los períodos dentro del ciclo del programa.

25. Estos marcos obtendrían una planificación y una aplicación más eficaces de las actividades del programa del UNFPA y una mejora en la supervisión del progreso para alcanzar los resultados del programa previstos. Esto también complementaría el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las matrices de resultados y recursos que se encuentran en un nivel elevado de agregación.

b. Gestión del plan de trabajo

26. La gestión del plan de trabajo continuó mejorando en 2018 con la introducción de la política de gestión del plan de trabajo en agosto de 2018 y, durante el año, la implementación, en todas las regiones, de la presentación electrónica de la autorización de financiación y el certificado de gastos (los formularios FACE aparecen en la versión mejorada del sistema de programación global).

27. El impacto total de la introducción de la política en la eficacia general del proceso de gestión del plan de trabajo se revisará en las próximas auditorías, en particular con respecto a: (a) la puntualidad de la finalización del plan de trabajo y su nivel de detalles; (b) la actualización periódica de los planes de trabajo para reflejar cambios significativos en las actividades planificadas, los presupuestos o los recursos que se producen de forma continua; (c) una mejor racionalización y documentación de los presupuestos del plan de trabajo; y (d) un mayor desarrollo de las habilidades del personal en el uso del sistema de programación global.

c. Controles de gestión financiera del programa

28. Los procedimientos y los controles de gestión financiera del programa han mejorado en algunas áreas, por ejemplo, el coste apropiado de las propuestas de financiación, los documentos del proyecto y los planes de trabajo que reflejan todos los costes directos e indirectos necesarios para implementar las actividades relacionadas.

29. Sin embargo, continúan requiriendo un mayor fortalecimiento, con un rigor similar al que se aplica actualmente sobre el presupuesto institucional con presupuestos de planes de trabajo bien respaldados y revisiones periódicas de los gastos incurridos; así como las

reconciliaciones periódicas de presupuesto con situación real. Deben establecerse mejores controles para abordar la subvención cruzada de los recursos básicos y las actividades del programa financiadas con recursos no básicos.

30. La transformación de las TIC debe integrar los puntos mencionados en (a) hasta (c) anteriores en el nuevo sistema de planificación de recursos empresariales.

d. Respuesta humanitaria

31. El programa anterior y los cuellos de botella operativos aliviaron algunas áreas de las actividades de respuesta humanitaria. Por ejemplo, la puesta en marcha de los mecanismos de financiación ordenados por la Junta Ejecutiva ayudó a superar los déficits de financiación anteriores. Además, en muchas oficinas en los países, el UNFPA desempeñó un papel activo, como líder o participante, en los grupos de coordinación interinstitucional y en los grupos de trabajo dentro de los equipos humanitarios nacionales.

32. Sin embargo, la necesidad de mejoras adicionales en esta área sigue siendo pertinente. Es necesario acceder a fondos flexibles para sostener los esfuerzos de respuesta y mejorar la capacidad de aumento y la alineación de la capacidad de recursos humanos para garantizar la entrega oportuna y eficaz en contextos humanitarios. Los procesos de adquisición en este contexto deben revisarse para respaldar la velocidad de acción necesaria.

(ii) Ejecución nacional

a. Capacidad de los asociados en la ejecución

33. Las evaluaciones revisadas en 2018 mostraron una mejora en la documentación de la capacidad de gestión financiera y programática del socio implementador, incluidos sus controles de prevención de fraude. Sin embargo, las evaluaciones deben completarse de manera más puntual para guiar la elección de las modalidades de transferencia de efectivo más apropiadas y el alcance de las actividades de aseguramiento necesarias.

34. Las evaluaciones también deben ampliarse para cubrir nuevos requisitos, por ejemplo, sobre la prevención de la explotación y el abuso sexuales de los beneficiarios, y deben fortalecerse en el área de la gestión de la cadena de suministro. Las medidas proactivas de fomento de la capacidad y su seguimiento regular siguen siendo un área que requiere fortalecimiento.

b. Supervisión financiera de los asociados en la ejecución

35. La supervisión financiera de los asociados en la ejecución para garantizar que los fondos proporcionados se utilicen para los fines previstos, de conformidad con los planes de trabajo y los presupuestos aprobados, es un ámbito que requiere atención constante. En particular, es necesario fortalecer el proceso, la metodología, la profundidad y el alcance de los controles in situ, incluida su documentación.

36. En general, la capacidad y las habilidades del personal involucrado en la gestión de los socios implementadores deben ampliarse.

(iii) Gestión de la cadena de suministro

37. Sigue siendo necesario un mayor soporte a los países del programa, junto con otras partes interesadas del programa relevantes, para abordar las deficiencias en los sistemas de gestión de la cadena de suministro que puedan reducir la disponibilidad de los productos básicos de salud reproductiva y crear una falta de existencias. Los controles de recepción e inspección de los productos entrantes deberían realizarse y documentarse de forma más

constante. Asimismo, sigue siendo necesario garantizar una supervisión periódica del inventario de los productos básicos de salud reproductiva realizada por los asociados en la ejecución, así como el seguimiento de la distribución y la disponibilidad oportunas en los puntos de prestación del servicio.

38. La emisión de la nueva política de gestión de suministros del programa y las herramientas de supervisión mejoradas, incluidas las revisiones de inventario impulsadas por el UNFPA, ayudarán a mejorar la transparencia en la distribución y el seguimiento de los productos básicos. Sin embargo, la aplicación de acuerdos, procesos y sistemas organizativos de gestión de la cadena de suministro más eficaces e integrados (desde el abastecimiento hasta la "recta final") es un trabajo en curso que debe completarse para recibir todos los beneficios de estas mejoras. El impacto total de la introducción de la política y las nuevas medidas se revisarán en las próximas auditorías.

Gestión de operaciones

(i) Gestión de los recursos humanos

39. La gestión del personal implicado en virtud de los contratos de servicio ha seguido mejorando. Ahora es más transparente y rigurosa. Otras actividades, como la emisión de contratos, deben seguir gestionándose manualmente. Otras actividades, como la emisión de contratos, se siguen gestionando manualmente y, en algunas ocasiones, se observaron desviaciones de los requisitos de la política de 2014 sobre contratos de servicios.

40. También se observaron avances en la gestión de los contratos de consultoría individuales con la herramienta de registro centralizada implementada a nivel mundial en 2017, aunque con una integración limitada con el sistema de planificación de recursos empresariales y un uso mínimo. La concesión de contratos y el cálculo y el pago de tasas de consultoría siguen gestionándose manualmente. Además, se siguió observando un cierto nivel de desviación de los requisitos de la política de 2015 sobre los consultores individuales.

41. Asimismo, la integración limitada de las listas de consultores corporativos y regionales requieren aun la atención de la dirección.

42. La gestión de permisos también es un área que necesita mejoras en términos de integridad y precisión de los registros conservados.

(ii) Contratación

43. Los procedimientos de contratación se han diseñado de forma adecuada y siguen funcionando de forma eficaz para las actividades de contratación no humanitarias centralizadas llevadas a cabo por la sucursal de servicios de contratación, que representa aproximadamente la mitad de la contratación total en el UNFPA. Se siguieron encontrando varios casos de incumplimiento de los procedimientos de adquisiciones en las oficinas nacionales, particularmente en lo que respecta a la evaluación de necesidades, planificación de licitaciones, licitaciones, evaluación, adjudicación de contratos y recepción e inspección de los productos solicitados. Se observaron mejoras en el uso de acuerdos a largo plazo para aumentar la eficiencia y obtener valor por dinero, aunque con una creciente necesidad de obtener los permisos necesarios para utilizar los de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

44. Los controles de "segunda línea de defensa" siguieron mejorando en 2018. Estos requieren un mayor refuerzo para abordar los riesgos procedentes del incumplimiento de los procedimientos de contratación, tal como se señala en el apartado 43 anterior, incluida la introducción de la contratación electrónica a escala nacional, prevista como parte de la transformación de las TIC.

45. Como se mencionó anteriormente (consulte el párrafo 32), la adquisición en el contexto de las actividades humanitarias es un área que necesita mejorar.

(iii) Gestión financiera

46. Se siguieron identificando muchos casos de gastos erróneos a nivel de oficina nacional, con el riesgo de informes financieros incorrectos. Los controles compensatorios de la "segunda línea de defensa", implementados a nivel de la sede continúan mitigando significativamente el impacto para fines de generación de informes financieros.

47. Para reducir los riesgos de transacciones ejecutadas sin la aprobación de la gestión adecuada y posibles incursiones de gastos en exceso de los recursos financieros disponibles, sigue siendo importante que las obligaciones financieras deban reflejarse y aprobarse en Atlas de forma más oportuna a través de la emisión de solicitudes u órdenes de compra antes de que se comuniquen las decisiones de abastecer productos y servicios o de reembolsar gastos a los proveedores o los socios implementadores.

48. Los procesos y los controles sobre los desembolsos realizados a través de proveedores de servicios de pago como bancos, operadores de transferencia de dinero y compañías de telefonía móvil mejoraron y siguen siendo un área que necesita un mayor fortalecimiento.

(iv) Tecnologías de la información y la comunicación

49. Se siguieron observando avances en el proyecto de transformación de las TIC en curso, en particular, en relación con la gobernanza de la tecnología de la información y las comunicaciones y la gestión de los recursos. El módulo sobre el fortalecimiento de la gobernanza y la ejecución de proyectos de tecnología se implementó en su totalidad en 2018, lo que proporcionó garantías adicionales sobre el diseño y el funcionamiento de los controles en esta área. El impacto total de la transformación de las TIC se tratará en futuras auditorías.