



**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
27 de marzo de
2017
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2017
Nueva York, 30 de mayo a 9 de junio de 2017
Tema 15 del programa provisional
UNFPA: Auditoría interna e investigación

Fondo de Población de las Naciones Unidas
**Informe de la Directora de la Oficina de Servicios de Auditoría e
Investigación sobre las actividades de auditoría interna e investigación
del UNFPA en 2016**

**Opinión sobre la adecuación y la eficacia del marco de gobierno, gestión
de riesgos y control del UNFPA**

En la opinión de la Directora de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, basada en el alcance de la labor realizada, la adecuación y eficacia de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control interno del UNFPA fueron parcialmente satisfactorios, lo que significa que, en general, se han establecido y se están aplicando los procesos, pero que se detectaron uno o más problemas que, en caso de no ser resueltos por la administración, podrían afectar negativamente a la consecución de los objetivos del UNFPA. Sin embargo, no se consideró que cualquier de los problemas detectados pudiera poner en grave peligro dicha consecución.

I. Opinión

1. A continuación se ofrece la opinión sobre la adecuación y eficacia del marco de gobierno, gestión de riesgos y control del UNFPA, de conformidad con la decisión 2015/13 de la Junta Ejecutiva de junio de 2015.

2. En la opinión de la Directora de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación (OSAI), basada en el alcance de la labor realizada, la adecuación y eficacia de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control interno del UNFPA fueron parcialmente satisfactorios, lo que significa que, en general, se han establecido y se están aplicando los procesos, pero que se detectaron uno o más problemas que, en caso de no ser resueltos por la administración, podrían afectar negativamente a la consecución de los objetivos del UNFPA. Sin embargo, no se consideró que cualquier de los problemas detectados pudiera poner en grave peligro dicha consecución.

II. Responsabilidades de la administración del UNFPA

3. La administración del UNFPA es responsable del diseño y mantenimiento de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control interno, así como de asegurar que dichos procesos funcionen de manera eficaz. La responsabilidad de la OSAI se limita a llevar a cabo una evaluación independiente de la adecuación y eficacia de dichos procesos.

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

4. La Oficina utilizó el marco de control interno de 2013, y el marco integrado de gestión de riesgos institucionales de 2014, del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway –adoptados por el UNFPA como bases para su marco de control interno y su proceso de gestión de riesgos, respectivamente– como principal criterio para evaluar la adecuación y eficacia de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y de control interno para proporcionar un nivel razonable de aseguramiento sobre el logro de los objetivos del UNFPA en las categorías siguientes:

- (a) Estrategia: cumplimiento del mandato del UNFPA y consecución de los objetivos de su plan estratégico;
- (b) Operaciones: eficacia y eficiencia de las operaciones del UNFPA, incluyendo los siguientes aspectos: i) objetivos de desempeño operacional y financiero; ii) conformidad de los gastos con los fines para los que se asignaron los fondos; y iii) protección de los activos frente a pérdidas;
- (c) Presentación de informes: fiabilidad de los informes financieros y no financieros, tanto internos como externos, presentados por el UNFPA, y
- (d) Cumplimiento del marco reglamentario del UNFPA, según lo establecido en su mandato legislativo y sus normas, reglamentos, políticas y procedimientos.

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

5. La opinión está basada en: a) auditorías llevadas a cabo por la OSAI de oficinas-país, oficinas regionales, procesos de negocios, programas y componentes de la tecnología de la información y las comunicaciones; y b) auditorías conjuntas de actividades conjuntas de las Naciones Unidas, finalizadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016, según se detalla en el Informe de la Directora de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación

sobre las actividades de auditoría interna e investigación del UNFPA en 2016 (DP/FPA/2017/6, secciones IV y VI, y anexo 2).

6. La OSAI llevó a cabo su labor respetando las políticas aplicables que debe acatar, que son la política de supervisión, el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y el Estatuto del Personal y Reglamento del Personal, y las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna¹.

7. Para formular su opinión, la Oficina tuvo en cuenta, cuando así procedía, otras fuentes de evidencia: a) su conocimiento acumulado derivado de auditorías realizadas por la Oficina en años anteriores, según se juzgó pertinente; b) el resultado de la evaluación de riesgos de auditoría llevada a cabo en 2016 como base para la elaboración del plan de auditoría de 2017; c) el estado de implementación de las recomendaciones de auditoría interna al 31 de diciembre de 2016; d) problemas sistémicos revelados por investigaciones realizadas en 2016; e) las observaciones realizadas por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas en su carta sobre asuntos de gestión relativa a la fase preliminar de la auditoría de 2016 del UNFPA, de fecha 30 de enero de 2017; f) los resultados de las auditorías de actividades de ejecución nacional encargadas por la administración llevadas a cabo en 2016; g) los resultados de las autoevaluaciones de control llevadas a cabo por numerosas oficinas-país y regionales, así como por ciertas unidades de negocio en la sede, en enero de 2017; h) los informes de aseguramiento independiente obtenidos por la administración con respecto a la gestión de servicios tercerizados de administración de la base de datos de proveedores, y la administración y gestión de los sistemas de mensajería y colaboración; e i) los resultados de las evaluaciones de riesgos estratégicos y de fraude realizadas en el marco del proceso de gestión de los riesgos bajo implantación por la administración.

8. Las auditorías y algunas fuentes de evidencia adicionales tenidas en cuenta para formular la opinión se refieren a actividades realizadas por el UNFPA principalmente en 2015 o en años anteriores. Si se hubiera llevado a cabo trabajo de auditoría adicional en 2016 y/o en años anteriores, se podrían haber detectado cuestiones adicionales que podrían haber afectado a la opinión.

9. En 2016, como en años anteriores, el UNFPA externalizó funciones importantes a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo: a) ciertas actividades de gestión de recursos humanos; b) la elaboración y el pago de nóminas del personal y de los honorarios de los titulares de contratos de servicios; c) la tramitación de pagos; d) la gestión de tesorería; y e) el hospedaje y la gestión del sistema de planificación de recursos empresariales. La administración del UNFPA se apoyó en las actividades de gestión y supervisión fiduciaria que llevan a cabo las organizaciones a las que se externalizaron dichas funciones en lo que respecta a la adecuación y eficacia de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control interno relacionados, los . Estos no están cubiertos por la opinión de la OSAI.

10. Además, el UNFPA externaliza a proveedores de servicios externos funciones significativas de tecnología de la información y las comunicaciones, incluyendo el hospedaje de sistemas significativos. La administración del UNFPA no obtuvo informes independientes de aseguramiento sobre la adecuación y eficacia de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control interno relacionados con los servicios de gestión de cortafuegos y vulnerabilidades de tecnología informática, mantenimiento de la infraestructura tecnológica y los servicios de hospedaje de sitios web; la opinión de la OSAI no cubre estos aspectos.

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

V. Proceso utilizado para agregar los resultados de las auditorías y evaluar los problemas detectados

11. Los resultados de las auditorías realizadas por la OSAI y las evidencias adicionales tenidas en cuenta para formular la opinión se agregaron por área de auditoría y por proceso, utilizando el marco desarrollado anteriormente para la evaluación de riesgos de auditoría y para la determinación y presentación de los resultados de las actividades de auditoría interna e investigación.

12. El impacto potencial de los problemas identificados sobre el logro de objetivos relevantes del UNFPA en las categorías detalladas en el párrafo 4 se evaluó teniendo en consideración los siguientes elementos: a) las calificaciones asignadas a las entidades, procesos, programas y áreas cubiertos por las auditorías, ponderadas con base en el valor de los gastos auditados; b) la naturaleza y materialidad de los problemas detectados, tanto en términos individuales como agregados; c) su causa primaria y su carácter generalizado y recurrente ; d) el perfil de riesgo, determinado con base en el resultado de la evaluación de riesgos de auditoría de la OSAI, y la materialidad de los procesos afectados; e) el grado de implementación de las recomendaciones de auditorías internas relacionadas con dichos procesos; y f) la adecuación y eficacia de los controles compensatorios aplicados en la sede o en las oficinas regionales, que puedan contribuir a mitigar el efecto de los problemas detectados.

VI. Bases de la opinión formulada

13. Con base en su evaluación, la Oficina calificó la adecuación y eficacia de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control interno del UNFPA como parcialmente satisfactorios, lo que significa que, en general, se están aplicando los procesos, pero que se detectaron uno o más problemas que, de no ser resueltos por la administración, podrían afectar negativamente la consecución de los objetivos del UNFPA en las categorías detalladas en el párrafo 4.

14. A continuación se describen las áreas clave de mejora que condujeron a esta opinión:

A. Gobierno y gestión de riesgos

Marco de control integrado

15. Es preciso finalizar el desarrollo de un marco de control comprensivo e integrado, abarcando todos los procesos relevantes de gobierno y gestión de programas y operaciones, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones; el marco debe describir con claridad los controles fundamentales requeridos para minimizar los riesgos identificados para cada proceso, las etapas de aplicación relacionadas con tales controles y en quién recae la responsabilidad de cada una de ellas.

16. Una vez completado, dicho marco proporcionará una herramienta de gran utilidad que permitirá a la administración mejorar el nivel de conocimiento y capacitación sobre los requisitos de control interno (complementando las iniciativas que se encuentran actualmente en curso, tales como las encuestas periódicas de autoevaluación del control), exigir responsabilidades de la aplicación de los controles internos, y llevar a cabo con mayor prontitud y eficacia el examen y actualización previstos del manual de políticas y procedimientos, que en el momento de redactar la presente opinión se encuentra en fase de elaboración.

Gestión de riesgos

17. En 2016 se introdujeron cambios en el proceso de gestión de riesgos, sobre todo en la función “myRisks” (mis riesgos), el módulo del “sistema de información estratégica” desarrollado para documentar las evaluaciones de riesgo estratégico y del riesgo de fraude realizadas por las oficinas-y las unidades de la sede.

18. Es necesario que el proceso desarrolle un mayor grado de madurez, mejorar su diseño y su eficacia operativa, y superar los déficits en capacidades que limitan la pertinencia de las evaluaciones que llevan a cabo las unidades. Las actividades planificadas para la fase de respuesta a los riesgos deben ejecutarse en su integridad, incluido el examen y análisis por parte de los grupos de trabajo para el tratamiento de riesgos (integrados por expertos en la materia) previsto para el segundo trimestre de 2017.

19. Los planes de la administración de introducir nuevas mejoras en el proceso son bienvenidos; dichos planes incluyen la utilización de un enfoque de gestión de riesgos diferenciado para los países que operan en contextos humanitarios y frágiles o que afrontan grandes incrementos en el volumen de sus programas, la emisión de una política revisada de lucha contra el fraude y la impartición de capacitación en materia de concienciación acerca de fraude al personal del UNFPA y los asociados en la ejecución.

Estructura y plantilla de la organización

(i) Capacidad de las unidades

20. Para asegurar que la alineación de capacidades a las necesidades operacionales y de ejecución de los programas, se requiere una más pronta aprobación y ejecución de los revisiones de las estructuras organizativas y personal de las dependencias; por lo general, estas se llevan a cabo de manera simultánea al desarrollo de nuevos programas y en respuesta a cambios significativos en estos.

(ii) Vacantes en puestos directivos clave

21. La administración adoptó medidas para reducir la tasa de vacantes de puestos clave, como la implantación de un proceso de preselección de personal directivo. No obstante, las auditorías continúan poniendo de relieve casos en los que no se cubren rápidamente puestos vacantes en algunas oficinas que ejecutan programas de gran envergadura y/o complejos, o que operan en contextos frágiles, lo que priva a esas oficinas de un liderazgo y una supervisión sostenidos.

Apoyo a (y supervisión de) la sede y las oficinas regionales

22. Los controles de supervisión por la administración (es decir, la llamada “segunda línea de defensa”) en la sede y las oficinas regionales deben reforzarse; para ello, es preciso definir mandatos y directrices claras en lo que respecta a la naturaleza, alcance y frecuencia de los controles a aplicar, desarrollar informes de gestión adecuados y asignar recursos humanos y financieros suficientes para tal fin.

23. Con el objetivo de minimizar el riesgo derivado de deficiencias en liderazgo y supervisión, debería intensificarse el apoyo a y la supervisión de la sede y las oficinas regionales sobre las dependencias afectadas por vacantes prolongadas en puestos clave, hasta que se cubran las vacantes.

B. Control interno

Gestión de programas

(i) Planificación y ejecución de programas

a. Gestión basada en resultados

24. Deberían desarrollarse marcos de resultados y recursos de los programas más exhaustivos, que complementen los documentos programáticos de país, regionales e institucionales. Dichos marcos deberían describir mejor: a) los resultados de los programas; b) los indicadores y sus bases de referencia y metas; c) los hitos (es decir, los resultados intermedios); y d) estimaciones sobre los recursos, con información desagregada para todos los períodos del ciclo de programación. Esto posibilitaría una planificación y ejecución más eficaces de las actividades de los programas así como un mejor seguimiento del progreso en pos del logro de los resultados esperados de estos.

25. Esta necesidad reviste una importancia particular para las oficinas que operan en países operando bajo iniciativas de “Unidos en la acción” que decidieron utilizar instrumentos programáticos conjuntos, como las matrices de resultados y recursos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo o el Plan de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo, ya que a menudo estas herramientas proporcionan información insuficientemente detallada para la planificación de los programas y el seguimiento de los resultados.

26. Los problemas identificados en esta esfera se ven agravados por las limitaciones de los controles de calidad que se aplican en las oficinas regionales.

27. La administración indicó que está estudiando requerir la utilización de nuevos instrumentos programáticos, como documentos de proyecto o de resultados, con el propósito de ayudar a asegurar una planificación y ejecución más eficaces de los programas, así como el seguimiento de sus resultados.

b. Gestión de planes de trabajo

28. Tras la implantación del sistema global de programación en noviembre de 2014 se observaron mejoras en la gestión de los planes de trabajo, sobre todo en lo referente a la configuración de dichos planes en la aplicación Atlas y a la mayor visibilidad y transparencia de las actividades de los planes de trabajo y sus presupuestos. También se impulsaron mejoras a raíz de los exámenes de planes de trabajo llevados a cabo por la División de Programas, cuyos resultados fueron objeto de amplia difusión a las oficinas regionales y en los países.

29. El proceso requiere mejoras adicionales, particularmente en lo que se refiere a: a) la puntualidad de la finalización de los planes de trabajo y su nivel de detalle; b) sus actualizaciones periódicas, para reflejar cambios significativos en las actividades, presupuestos o recursos previstos; c) una mayor racionalización y documentación de los presupuestos de los planes de trabajo; d) una mayor concordancia entre los planes de trabajo firmados con los asociados en la ejecución y los reflejados en los esquemas del sistema global de programación.

30. Debería incidirse más en mejorar la eficacia global del proceso de gestión de planes de trabajo, corrigiendo deficiencias en el diseño de los controles de la aplicación global de programación en las siguientes áreas: a) acceso a las funciones del sistema global de programación; b) segregación de funciones entre los procesos de desarrollo y mantenimiento de planes de trabajo; c) elaboración y aprobación de los presupuestos de los planes de trabajo; y d) generación y aprobación de planes de trabajo.

c. Controles de gestión financiera de los programas

31. Los procedimientos y controles de gestión financiera de los programas requieren mejoras, para alcanzar un rigor similar al que se aplica actualmente al presupuesto institucional, incluyendo la elaboración de presupuestos detallados y respaldados para los planes de trabajo, desglosados por categoría de gasto; el examen periódico de los gastos; y la conciliación periódica entre el presupuesto y los gastos reales por actividad y categoría de gasto. También se deberían aplicar controles más eficaces para garantizar una correcta determinación de los costos de las propuestas de financiación, los documentos de proyecto y los planes de trabajo, de manera que estos documentos reflejen todos los gastos directos e indirectos necesarios para ejecutar las actividades planificadas; además, se debería prevenir la subvención cruzada de recursos básicos y actividades de los programas financiados con cargo a recursos complementarios.

d. Respuesta humanitaria

32. En 2016 se apreciaron mejoras en las actividades de respuesta humanitaria. Es necesario adoptar medidas adicionales para abordar cuellos de botella operacionales y programáticos y mejorar el desempeño del UNFPA en esta esfera. Esto incluye la aplicación de los mecanismos de financiación aprobados por la Junta Ejecutiva para superar los déficits de financiación; el acceso a fondos flexibles que permitan mantener las iniciativas de respuesta; y la mejora de la capacidad de refuerzo y del ajuste de la capacidad de los recursos humanos para asegurar una ejecución más oportuna y más eficaz en contextos humanitarios.

(ii) Ejecución nacional

a. Capacidad de los asociados en la ejecución

33. El examen en 2016 de las evaluaciones de capacidades de los asociados en la ejecución, completadas principalmente en 2015 o en años anteriores, continuó revelando la necesidad de llevar a cabo una evaluación más exhaustiva y mejor documentada de la capacidad de gestión programática y financiera de los asociados en la ejecución, incluidos sus controles para la prevención del fraude, especialmente en contextos humanitarios y frágiles. La Junta de Auditores también identificó oportunidades de mejora en su carta sobre asuntos de gestión de 2017.

34. Debe recordarse que el marco revisado del método armonizado de transferencias en efectivo se implantó en 2016; por consiguiente, las auditorías finalizadas en 2016 reflejan parcialmente este cambio y las mejoras que se espera que genere.

b. Seguimiento financiero de los asociados en la ejecución

35. Un área que requiere atención constante es la mejora del seguimiento financiero de los asociados en la ejecución, con el objetivo de asegurar que los fondos proporcionados a estos se utilicen para sus fines previstos, en consonancia con los planes de trabajo y los presupuestos aprobados.

36. Como se indica en el párrafo 34, todavía no se aprecian todas las mejoras derivadas de la implantación, en 2016, del marco revisado del método armonizado de transferencias en efectivo.

(iii) Gestión de la cadena de suministros

37. Como se mencionó en el pasado, es necesario un mayor apoyo, en colaboración con otras partes interesadas en los países en los que se ejecutan programas, para remediar las deficiencias de los sistemas de gestión de la cadena de suministros que pueden reducir la

disponibilidad de suministros de salud reproductiva y originar desabastecimientos de existencias. Se deberían realizar y documentar de un modo más sistemático controles de recepción e inspección. Sigue siendo necesario vigilar periódicamente el inventario de los suministros de salud reproductiva de los asociados en la ejecución, y supervisar su distribución puntual y su disponibilidad en los puntos de prestación de servicios.

38. Para abordar estas cuestiones, es necesario implantar mecanismos, procesos y sistemas de gestión de la cadena de suministros más eficaces e integrados a escala institucional, desde la adquisición hasta la ‘última milla’. La mejora de la cuantificación, planificación, abastecimiento, adquisición, entrega y distribución de suministros de salud reproductiva debería respaldar mejor el logro de los objetivos de los programas, fomentar la eficacia en función de los costos y ayudar al UNFPA a cumplir mejor sus obligaciones contractuales y fiduciarias.

Gestión de operaciones

(i) Gestión de recursos humanos

39. Se observaron mejoras en la gestión del personal contratado en la modalidad de contratos de servicios, particularmente en lo que respecta a su remuneración (que ahora se gestiona mediante el sistema de nóminas, lo que ofrece una mayor transparencia sobre el número de titulares de contratos de servicios) y a la planificación y evaluación de su desempeño (que actualmente se gestiona a través del sistema de evaluación de la actuación profesional y desarrollo). Otras actividades, como la expedición de los contratos, se siguen gestionando de forma manual; en varias ocasiones se detectó cierto nivel de desviación con respecto a los requisitos establecidos en la política sobre contratos de servicios de 2014.

40. Se observaron progresos más modestos en relación a la gestión de contratos de consultoría individuales. Se desarrolló una herramienta para registrar este tipo de contratos, que se implantará a escala global a partir de 2017, aunque con limitada integración con el sistema de planificación de recursos institucionales. La adjudicación de contratos y el cálculo y pago de honorarios a los consultores continúan gestionándose de forma manual, y se observó cierto grado de desviación con respecto a los requisitos de la política sobre consultores particulares de 2015.

41. Además, se observó que la integración de las listas de consultores a nivel institucional y regional es limitada, tanto para los contratos de servicios como para los consultores individuales.

(ii) Adquisiciones

42. Los procedimientos de adquisiciones presentan un diseño adecuado y funcionan con eficacia para las actividades de adquisiciones que realiza la Subdivisión de Servicios de Adquisición, que es la responsable de aproximadamente la mitad del total de las adquisiciones del UNFPA. Se detectaron varios casos de incumplimiento de los procedimientos de adquisición en las oficinas-país, sobre todo en lo que se refiere a la adjudicación de licitaciones y contratos.

43. Es preciso reforzar los controles de la “segunda línea de defensa” que se venían implementando desde finales de 2016 con objeto de abordar los riesgos derivados de los factores anteriores.

(iii) Gestión financiera

44. Se observaron múltiples casos de codificación de gastos en cuentas incorrectas, lo que reduce la fiabilidad general de la información financiera y sobre los programas. Mediante la

aplicación de controles compensatorios en la sede, en el marco del proceso de elaboración de los estados financieros, se consiguió mitigar en parte el efecto de este problema a efectos de la presentación de informes financieros.

45. Con el fin de reducir al mínimo los riesgos de ejecución de operaciones sin contar con la pertinente aprobación de la administración y el riesgo de incurrir en gastos superiores a los recursos financieros disponibles, los compromisos financieros deberían quedar reflejados y aprobados en Atlas en un plazo menor, a través de la emisión de requisiciones u órdenes de compra u otras transacciones apropiadas, antes de comunicar a proveedores y asociados en la ejecución las decisiones relativas a la adquisición de bienes y servicios o al reembolso de gastos.

(iv) Tecnología de la información y las comunicaciones

46. Es necesario mejorar el gobierno de los proyectos relacionados con la tecnología de la información y las comunicaciones, para asegurar que los nuevos sistemas que se implanten incorporen controles de acceso y de aplicación adecuadamente diseñados, y cumplan los requisitos de segregación de funciones.

47. La administración está en proceso de adoptar medidas para fortalecer la tecnología de la información y las comunicaciones.
