



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/49/214
25 de julio de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo noveno período de sesiones
Tema 107 del programa provisional*

INFORMES FINANCIEROS Y ESTADOS FINANCIEROS COMPROBADOS E INFORMES DE LA JUNTA DE AUDITORES

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el resumen de las principales observaciones y conclusiones sobre medidas correctivas formuladas por la Junta de Auditores en sus informes sobre las comprobaciones de cuentas correspondientes al ejercicio económico terminado el 31 de diciembre de 1993, que fueron preparados por la Junta de Auditores de conformidad con la resolución 47/211 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1992 (véase el anexo).

* A/49/150.

Anexo

RESUMEN SUCINTO DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES, CONCLUSIONES
Y RECOMENDACIONES QUE FIGURAN EN LOS INFORMES PRESENTADOS POR
LA JUNTA DE AUDITORES A LA ASAMBLEA GENERAL EN SU CUADRAGÉSIMO
NOVENO PERÍODO DE SESIONES

1. En el párrafo 18 de su resolución 47/211, de 23 de diciembre de 1992, la Asamblea General invitó a la Junta de Auditores a que, en su resumen sucinto de las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones, recapitulara las principales deficiencias de la gestión de programas y financiera y de los casos de utilización inapropiada o fraudulenta de recursos, así como las medidas adoptadas por las organizaciones de las Naciones Unidas a ese respecto.

2. En el presente resumen sólo figuran las observaciones, conclusiones y recomendaciones de particular importancia para temas comunes a las organizaciones cuyos estados de cuentas son comprobados por la Junta. Cuando corresponde, la Junta ha indicado la organización o las organizaciones a que se hace referencia; sin embargo, desea subrayar que muchas de sus observaciones y recomendaciones son de aplicación más general. Las observaciones detalladas sobre cada organización figuran en el informe pertinente.

3. La Junta ha presentado informes sobre lo siguiente:

Naciones Unidas^a

Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas^b

Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT (CCI)^c

Universidad de las Naciones Unidas (UNU)^d

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)^e

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)^f

Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)^g

Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR)^h

Fondos de contribuciones voluntarias administrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR)ⁱ

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)^j

Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)^k

Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos^l

/...

Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)^m

4. La Junta también examinó los estados de cuentas de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas y el informe correspondiente de comprobación de cuentas se incluirá en el informe del Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidasⁿ.

I. CUESTIONES FINANCIERAS

Opinión de los auditores con reservas

5. La Junta de Auditores ha emitido una opinión con reservas respecto de los estados financieros de cuatro organizaciones. En tres casos (el PNUD, el FNUAP, y el PNUFID), la Junta tuvo que limitar su opinión porque no pudo obtener pruebas suficientes, concretamente, certificados de auditoría de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, de que los fondos que se les habían proporcionado para proyectos de cooperación técnica habían sido utilizados con los fines previstos. Estas reservas de orden técnico no implican que los fondos de que se tratan hayan sido utilizados indebidamente. En el cuarto caso, la Junta tuvo dudas de peso acerca de la estimación del valor de las cuotas por recibir (operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas). La Junta recomendó que la Administración de las Naciones Unidas adoptara un criterio apropiado para valorar las cuotas por recibir correspondientes a las operaciones de mantenimiento de la paz.

6. En el caso del Centro de Comercio Internacional había una partida, posterior a la fecha del balance, de naturaleza significativa: seis donantes importantes, cuyas contribuciones representaban el 60% de los ingresos de los fondos fiduciarios para el bienio 1992-1993, no se habían comprometido a proporcionar fondos para los nuevos proyectos de 1994. El Centro debería establecer un plan de reserva para asegurarse de que las actividades y la utilización de recursos que prevea guarden relación con los fondos disponibles.

Sistema de normas de contabilidad de las Naciones Unidas

7. Las organizaciones en general han aplicado las normas de contabilidad establecidas para el bienio 1992-1993. Sin embargo, en el bienio 1994-1995 será preciso velar por que los estados financieros se ajusten plenamente a esas normas. Deberá prestarse atención a las esferas de la divulgación de información sobre: valoración de los bienes (Naciones Unidas, PNUD, FNUAP, Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, UNU); contribuciones en especie (PNUD); efectivo en monedas no convertibles (Naciones Unidas, Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, OACNUR); y del cálculo y la consignación en los estados financieros del total de obligaciones a largo plazo en concepto de indemnizaciones por rescisión del nombramiento (CCI).

Presentación de informes financieros y de contabilidad

8. En las Naciones Unidas los procedimientos de contabilidad y fiscalización de algunas de las actividades que producen ingresos adolecían de graves deficiencias (A/49/5 (vol. I), secc. II, párrs. 260 a 264).

9. Los estados financieros de las operaciones de mantenimiento de la paz no incluían los gastos de las misiones y otras actividades relacionadas con operaciones de mantenimiento de la paz que se financian con cargo al presupuesto ordinario y a fondos fiduciarios para operaciones de mantenimiento de la paz. Debería considerarse la posibilidad de presentar estados financieros de las operaciones de mantenimiento de la paz que tuviesen en cuenta todas las actividades pertinentes para velar por la debida transparencia y divulgación (A/49/5 (vol. II), secc. II, párrs. 42 a 44).

10. En el FNUAP no se habían contabilizado notificaciones de desembolsos de los gobiernos por un total de 4,8 millones de dólares correspondientes al bienio 1992-1993; en consecuencia, el nivel de gastos divulgado era inferior en esa suma al nivel que correspondía. Todas las notificaciones de desembolsos recibidas antes del cierre de las cuentas deberían incluirse en el ejercicio contable al que correspondiesen (A/49/5/Add.7, secc. II, párr. 32).

11. Debido a demoras en el prorrateo de los gastos del proyecto de locales comunes de las Naciones Unidas, el UNICEF, una de las organizaciones participantes, no había podido contabilizar íntegramente su posible obligación financiera respecto del proyecto y, en consecuencia, había indicado en una nota a los estados financieros el monto de las facturas por pagar, que estaban pendientes de confirmación y liquidación. Los procedimientos de presentación de información sobre el proyecto de locales comunes deberían revisarse para velar por el prorrateo periódico de los gastos de las organizaciones participantes. Además, al 31 de diciembre de 1993 las cuentas personales de los funcionarios todavía mostraban algunos saldos incorrectos. Debería acelerarse la rectificación de las cuentas personales de los funcionarios para velar por la integridad de esta cuenta (A/49/5/Add.2, secc. II, párrs. 36 a 38, 40, 41 y 43).

12. En el Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, había seguido registrándose durante el bienio de que se trata la tendencia decreciente de los ingresos en concepto de inversiones que se había observado en el bienio anterior; ello obedecía, en parte, a una reducción considerable del nivel de las inversiones, que era indicativa de deficiencias en la administración del efectivo (A/49/5/Add.8, secc. II, párr. 19).

13. En el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas la distribución de funciones entre tres dependencias administrativas había creado dificultades y menoscabado la eficiencia como resultado de la escasa comunicación entre las dependencias. El Programa, conjuntamente con las Naciones Unidas, debería revisar y simplificar sus disposiciones en materia de contabilidad financiera (A/49/5/Add.9, secc. II, párrs. 22 a 26).

Control presupuestario

14. En las Naciones Unidas se registraban niveles sin precedentes de gastos superiores a las asignaciones de créditos para los programas hechas con cargo al Fondo General, así como varios casos de habilitaciones de créditos superiores a las consignaciones y de realización de gastos superiores a las habilitaciones o sin previa habilitación de créditos. Tampoco había una fiscalización presupuestaria eficaz de los fondos fiduciarios. Además, no se disponía de planes detallados de gastos para la vigilancia y fiscalización financiera y física de los proyectos financiados con cargo a fondos fiduciarios. La Junta recomendó que se determinara la eficacia del nuevo sistema de habilitación de créditos y de los procedimientos de análisis de los gastos, y que se tomaran medidas para lograr un control presupuestario eficaz. También deberían vigilarse eficazmente los gastos de los proyectos financiados con cargo a fondos fiduciarios y de la ejecución de los proyectos (A/49/5 (vol. I), secc. I, párrs. 61 a 71).

15. En la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), como resultado de la anterior tendencia a cancelar las obligaciones por liquidar y del aumento extraordinario del saldo no comprometido al 31 de diciembre de 1993, se había producido una sobrepresupuestación considerable. Además de examinar los procedimientos para contraer obligaciones de gastos y el proceso de desembolso de los fondos de los proyectos, deberían perfeccionarse las técnicas y los procedimientos de presupuestación de proyectos para que el presupuesto se convirtiera en un instrumento más eficaz de control de los gastos (A/49/5/Add.5, secc. I, párr. 37).

16. En la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos se seguían realizando gastos por cantidades que superaban con creces los créditos habilitados (A/49/5/Add.8, secc. II, párr. 21.).

II. CUESTIONES DE GESTIÓN

Adquisiciones

17. En el bienio 1992-1993 la Junta llevó a cabo estudios horizontales en dos esferas: la adquisición de bienes y servicios y la ejecución del Sistema Integrado de Información de Gestión por las Naciones Unidas, además del programa ordinario de cada organización.

18. En las Naciones Unidas se habían justificado plenamente, de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, cada una de las adquisiciones efectuadas, a título de excepción sin llamar a licitación. No obstante, la cantidad total de excepciones, particularmente de las relativas a actividades de cooperación técnica, seguía siendo motivo de preocupación debido a su gran magnitud. Con respecto a las adquisiciones llevadas a cabo mediante licitación pública, la utilización de un grupo relativamente pequeño de proveedores y el número limitado de licitaciones había creado una situación en que era poco probable que las Naciones Unidas obtuvieran el mejor rendimiento. Las listas de proveedores no se utilizaban con la debida regularidad y no había un sistema de preselección o aprobación de proveedores. Además, no se supervisaba y evaluaba eficazmente el desempeño de

/...

los proveedores. En el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, la Comisión Económica para África y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico las adquisiciones podrían planearse de manera más eficaz de forma de obtener descuentos por cantidad. La Junta recomendó la fiscalización e investigación periódica de la cantidad y el alcance de las excepciones a la norma del recurso a la licitación pública; la concesión de contratos previa licitación en el caso de adquisiciones importantes; la actualización y la revisión periódica de los registros de proveedores para que en ellos quedaran consignados su desempeño, competencia técnica y solvencia; el mejoramiento de la planificación de las adquisiciones; la creación de un programa de capacitación en actividades de adquisición y la contratación de candidatos externos idóneos para cargos de nivel superior; la elaboración de indicadores apropiados de la eficacia de las actividades de adquisición; la evaluación por anticipado de las necesidades de bienes y servicios correspondientes a un contrato propuesto de establecimiento de sistemas; y la divulgación a los licitadores del total de las necesidades previstas a fin de lograr los mejores precios posibles (A/49/5, vol. I), secc. II, párrs. 138 a 146, 149, 152 y 153, 156 a 158, 160 a 162 y 166 a 173).

19. Una empresa parecía tener prácticamente un monopolio de los contratos para servicios de transporte aéreo de las operaciones de mantenimiento de la paz debido a la aplicación de procedimientos de licitación inequitativos y al incumplimiento del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. La Junta recomendó que se crearan condiciones más competitivas para la concesión de los contratos de fletamento aéreo, incluida la prórroga de los contratos vigentes, con miras a satisfacer la creciente necesidad de servicios de transporte aéreo para las operaciones de mantenimiento de la paz. En la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya se habían generalizado las excepciones a la norma del recurso a la licitación pública en casos en que la naturaleza de la urgencia no siempre era evidente. A veces las ofertas de los vendedores no se evaluaban de forma que permitiera escoger la más económica. Para no recurrir en un grado excesivo al criterio de la urgencia relativa, a la hora de conceder contratos y realizar adquisiciones, y para orientar debidamente el proceso de toma de decisiones, la urgencia debería definirse a partir de una serie de casos que pudieran considerarse situaciones de urgencia. Debería documentarse la naturaleza de la urgencia a fin de disponer de elementos suficientes para fundamentar la decisión y preparar las condiciones que facilitasen la verificación y el examen. Además, las ofertas deberían evaluarse adecuadamente para poder escoger las más económicas, incluso si ello condujera a una adjudicación segmentada de los contratos (A/43/5 (vol. II), secc. II, párrs. 90 a 92 y 109 y 110).

20. En la sede y la mayoría de las oficinas exteriores de la OACNUR no se había establecido ningún plan anual de compras que ordenara la función de adquisición de una manera económica y puntual. La clasificación uniforme de los proveedores y del equipo disponible de más de una fuente no incluía precios convenidos, por lo que se corría el riesgo de que las compras no tuvieran en cuenta la relación costo-eficacia. No había ningún sistema que garantizara el cumplimiento por las entidades de ejecución asociadas de los procedimientos de la OACNUR en materia de adquisiciones, incluidas las licitaciones públicas. No había ninguna indicación de que se hubieran evaluado detalladamente las ventajas relativas de la adquisición local y la adquisición internacional. Los arreglos en materia de adquisición regional vigentes en Nairobi no eran eficaces. Además, se tenían

reparos acerca de la cobertura limitada del seguro para bienes en tránsito, en relación con su costo, con la imposibilidad de verificar la idoneidad de la comisión a título de beneficios recibida por la OACNUR y con la posibilidad de que el seguro de los bienes fuera excesivo. La Junta recomendó que se tomaran medidas rápidamente para aplicar un procedimiento de adquisición de bienes y servicios puntual y económico que incluyera asimismo la preparación de planes anuales de adquisición; la descentralización de las actividades de adquisición en la medida de lo posible, la utilización de precios estándar, por lo menos a corto plazo; una aplicación más estricta, en relación con las órdenes de compra, de la disposición que preveía la penalización por atraso en la entrega; y la vigilancia eficaz de las adquisiciones hechas por las entidades de ejecución asociadas. Además, el examen propuesto de las disposiciones en materia de seguros debería abarcar, entre otras cosas, las condiciones que regían la percepción de la comisión a título de beneficios, el método de archivo de las declaraciones de bienes en tránsito, a los efectos del seguro, y la posibilidad de reducir aún más el monto de las primas (A/49/5/Add.5, secc. I, párrs. 76 a 97).

21. En el PNUD, los procedimientos aplicados en general configuraban un marco adecuado para las actividades de adquisición. Sin embargo, había posibilidades de enfocar las compras con un criterio más imaginativo y comercial. Muy pocos de los funcionarios de las secciones de adquisición contaban con las aptitudes que requería la labor de adquisición. Se registraba una tendencia a solicitar la cantidad mínima de ofertas necesarias. Las listas de vendedores y los registros de proveedores, cuando los había, eran de utilidad limitada y el PNUD raramente recurría a la publicidad. Por otra parte, las razones de las excepciones concedidas parecían aceptables a la luz de las circunstancias de cada caso. Sin embargo, la cantidad total de excepciones nuevamente era elevada, en comparación con el volumen total de adquisiciones, y su evolución se debería seguir de cerca. Los procedimientos aplicados por la dependencia de compras de la sede adolecían de varias deficiencias, entre ellas, procedimientos inadecuados de licitación y falta de instrucciones escritas sobre los procedimientos. En particular, no se disponía de ningún tipo de mediciones o metas del desempeño para determinar la eficacia de las actividades de adquisición. La Junta recomendó que el PNUD evaluara los posibles costos y beneficios de la participación del personal pertinente en un programa estructurado de capacitación y analizara las tasas de respuesta a los llamados a licitación para determinar las razones fundamentales de la falta de respuesta y corregir cualesquiera problemas recurrentes. El PNUD debería mejorar su utilización de los registros de proveedores y recurrir con más frecuencia a la publicidad (A/49/5/Add.1, secc. II, párrs. 182 a 198, 203 a 207 y 211).

22. Con respecto a la compra de anticonceptivos, la Junta quedó convencida de que se aplicaban las reglas y normas del FNUAP y que siempre que era posible, se aprovechaban las situaciones en que reinaba la competencia. La Junta estima que podrían lograrse economías mediante la sustitución de productos de marca por productos de denominación genérica. Además, la adquisición coordinada de anticonceptivos por los organismos de desarrollo debería producir economías de escala que arrojaran precios unitarios más bajos. El FNUAP podría ejercer una influencia considerable sobre el mercado, en el que a menudo reinaban condiciones monopolísticas, para crear una mayor competencia (A/49/5/Add.7, secc. II, párrs. 89 a 94).

23. En el PNUMA todavía no se organizaban suficientes licitaciones públicas y en una gran cantidad de casos, por razones de urgencia, se concedían contratos sin disponer de las ofertas pertinentes, ya que no había ninguna planificación eficaz de las compras de bienes y servicios. Además, se recurría a la adquisición internacional incluso para obtener artículos ordinarios de oficina, sin antes determinar si estaban disponibles localmente. Era preciso recurrir en lo posible a las licitaciones públicas, mediante la planificación de las compras; tratar de impedir los retrasos en las entregas de los vendedores, incluyendo una cláusula adecuada de penalización en las órdenes de compra; y determinar las ventajas de la adquisición local, en lugar de la internacional, para que las actividades de compra fuesen eficaces (A/49/5/Add.6, secc. II, párrs. 55 a 59).

24. En la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, debido a la falta de una planificación adecuada, se habían hecho onerosas compras parciales, con escaso tiempo de preparación y sin licitación. Se debería elaborar un plan anual de adquisiciones y realizar las adquisiciones teniendo en cuenta la relación costo-eficacia. El Comité de Contratos también debería examinar y confirmar las razones dadas para conceder o prorrogar contratos sin organizar licitaciones públicas (A/49/5/Add.8, secc. II, párrs. 22 a 29).

25. En el UNICEF, dos ministerios de un gobierno colaborador demoraron más de seis meses el reembolso al UNICEF de la suma de 3,9 millones de dólares por servicios de adquisición financiados previamente por el UNICEF en virtud de un acuerdo concreto. La Junta recomendó que el UNICEF revisara sus acuerdos especiales con los beneficiarios de servicios de adquisición para incluir en ellos penas por reembolsos que se demoraran más de un período máximo convenido (A/49/5/Add.2, secc. II, párrs. 47 a 49).

26. En el OOPS, el aprovechamiento de la capacidad ociosa de las computadoras instaladas en la Ribera Occidental debería concordar con las finalidades para las que fueron adquiridas originalmente y el Organismo debería establecer una clara política sobre el uso administrativo del equipo de los programas para velar por el empleo eficaz de los fondos de los proyectos (A/49/5/Add.3, secc. II, párrs. 58 a 62).

Sistema Integrado de Información de Gestión y manejo de la tecnología de información

27. La aplicación del Sistema Integrado de Información de Gestión se había visto demorada considerablemente. No se había creado la estructura orgánica necesaria para su aplicación puntual y satisfactoria. Además, el Sistema seguía siendo en gran medida un proyecto de desarrollo cuya ejecución no se basaba en una planificación detallada. Se habían subestimado considerablemente los recursos necesarios y las oficinas situadas fuera de la Sede no estaban en condiciones de aplicar el Sistema. La Junta recomendó que, además de fortalecerse el equipo encargado del proyecto, se estipularan claramente y se notificaran a todos los interesados las responsabilidades por la aplicación del Sistema. El Comité Directivo debería fijar metas precisas para todos los centros de responsabilidad fundamentales del proyecto, especialmente en los departamentos usuarios, y seguir de cerca con regularidad la marcha de los

trabajos. Los recursos necesarios para aplicar el Sistema se deberían volver a determinar, en la medida que fuese posible, con respecto a cada desembolso y, además, en relación con la Sede de las Naciones Unidas, por una parte, y con las oficinas situadas fuera de la Sede, por la otra. También deberían establecerse calendarios de aplicación del Sistema para las oficinas situadas fuera de la Sede. Varias actividades preparatorias cuya ejecución llevaba mucho tiempo, como el perfeccionamiento de las aptitudes técnicas del personal, deberían ser objeto de prioridad y llevarse a cabo por etapas (A/49/5, vol. I, secc. II, párrs. 105 a 112 y 114 a 133).

28. Los sistemas de información del PNUD en general eran anticuados, no estaban integrados y tenían funciones que se superponían considerablemente. Era sumamente importante desarrollar sistemas adecuados de información sobre los programas para su utilización en la sede. El PNUD todavía no había elaborado una estrategia coherente y documentada sobre la utilización de la tecnología de información y carecía de una metodología uniforme para vigilar y controlar los proyectos de desarrollo del sistema. El PNUD debería adoptar una estrategia documentada sobre la tecnología de información que definiera claramente los objetivos, las esferas prioritarias, los calendarios y las consecuencias financieras. La ejecución con éxito de la estrategia exigirá la participación y el apoyo directos del personal directivo superior (A/49/5/Add.1, secc. II, párrs. 215 a 224 y 226 a 231).

29. La estrategia sobre la tecnología de información adoptada por el FNUAP se ajustaba a las prácticas mejores. El plan estaba bien concebido y se vinculaba claramente con los objetivos de las actividades del Fondo (A/49/5/Add.7, secc. II, párrs. 107 a 109).

Administración del efectivo

30. En las Naciones Unidas proliferaban las cuentas bancarias y los saldos en efectivo estaban colocados a tasas de interés bajas. La Junta espera que antes del final de 1994 se establezca el sistema de concentración del efectivo y se formulen otras opciones para la inversión de otros activos líquidos, y que lo antes posible con posterioridad a esa fecha se adopten disposiciones para la inversión a largo plazo de los fondos (A/49/5 (vol. I), secc. II, párrs. 98 a 104).

31. En la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM), las deficiencias en materia de fiscalización de la administración del efectivo incluían los desembolsos en efectivo, la custodia inadecuada del efectivo y la preparación tardía de las conciliaciones bancarias. Debería dotarse a la Sección de Finanzas de la ONUSOM del personal necesario para llevar los registros contables de la Misión de manera más eficiente (A/49/5 (vol. II), secc. II, párrs. 148 a 150 y 152 a 154).

32. En la OACNUR había posibilidades de realizar más inversiones con los saldos en efectivo y las ganancias de las inversiones. Deberían tomarse medidas rápidamente para tratar de lograr el mejor rendimiento de las inversiones y los recursos en efectivo, en particular mediante el aumento del personal de la Sección de Tesorería (A/49/5/Add.5, secc. I, párrs. 43 a 45).

Consultores, expertos y personal supernumerario

33. En las Naciones Unidas había deficiencias en la contratación de consultores, como la falta de un registro consolidado para su selección, el incumplimiento de los plazos establecidos para la duración de los nombramientos, la utilización de consultores para realizar tareas ordinarias, la realización de pagos no relacionados con fases concretas de los trabajos y la realización innecesaria de pagos en moneda extranjera. Estos casos habían ocurrido en su mayor parte en las comisiones regionales. Además, seguía registrándose la irregularidad de que los consultores comenzaran a desempeñar sus funciones sin haber firmado previamente los acuerdos de servicios especiales (A/49/5 (vol.I), secc. II, párrs. 238 a 245).

34. En la División de Suministros del UNICEF debería ponerse fin a la práctica de concertar acuerdos de servicios especiales como medio de contratación de personal a corto plazo encargado de desempeñar funciones propias del personal permanente (A/59/5/Add.2, párrs. 58 y 59).

35. En la Universidad de las Naciones Unidas no se había logrado la distribución geográfica equitativa de los investigadores, asesores y coordinadores contratados por la Universidad. Además, no se cumplían estrictamente las instrucciones administrativas que regían la duración de los nombramientos y la remuneración de los consultores, y estaban retrasadas las actividades ejecutadas en virtud de contratos y la obtención de los productos correspondientes. La Junta reiteró su recomendación de que, para lograr una distribución geográfica equitativa, se intensificaran la individualización de especialistas competentes de los países en desarrollo y la formulación de programas en que participaran investigadores de esos países. Debía examinarse con más frecuencia la situación contractual, a la luz de las estipulaciones de los contratos, y también debían examinarse y modificarse las condiciones de pago de los honorarios, de manera que sirvieran de incentivo para la aceleración de los trabajos (A/49/5 (vol. IV), secc. II, párrs. 29 a 37).

36. En el PNUMA, en varios casos, se habían violado o eludido las disposiciones de decisiones de la Asamblea General, instrucciones administrativas u otras normas que regían la contratación de consultores y expertos. Debería incorporarse un sistema de control al proceso de contratación de consultores y debería realizarse el segundo examen periódico para velar por que no se eludieran los procedimientos y las normas establecidos (A/49/5/Add.6, secc. II, párrs. 60 a 69).

37. Distintos componentes del PNUD aplicaban procedimientos diferentes para aprobar los contratos de servicios de consultores. Además no se mantenían pruebas documentales de la preselección y selección de consultores (A/49/5/Add.1, secc. II, párrs. 174 a 179).

Gestión de los programas

38. En el UNICEF, debido a limitaciones en materia de financiación del Fondo Renovable Central para Casos de Emergencia, la capacidad para atender rápida y eficazmente a situaciones de emergencia se vería disminuida si no se contaba con un apoyo adecuado y claramente definido del Fondo para Programas de Emergencia.

/...

La Administración debería examinar la política vigente sobre la utilización del Fondo para Programas de Emergencia y formular recomendaciones a la Junta Ejecutiva sobre su aprovechamiento eficaz, a fin de mejorar el estado de preparación del UNICEF para atender situaciones de emergencia (A/49/5/Add.2, secc. II, párrs. 71 a 74).

39. Por diversas razones, en varios campamentos de refugiados de la OACNUR no se había determinado correctamente la cantidad de refugiados. Como resultado de ello, la OACNUR estaba efectuando más gastos de los necesarios. En ausencia de normas que regulasen los gastos generales de los proyectos ejecutados por entidades asociadas, seguían produciéndose variaciones injustificadas de los gastos generales. Los gastos administrativos y de apoyo a los programas de algunas de las oficinas exteriores de la OACNUR también eran elevados y la fiscalización financiera de los proyectos ejecutados por varios organismos todavía adolecía de deficiencias. La Junta recomendó que se establecieran directrices y se proporcionaran medios para el registro de los refugiados y que, además, se crearan condiciones que facilitarían la organización del registro en coordinación con los gobiernos receptores y las principales entidades asociadas de ejecución; deberían tomarse medidas para limitar a un nivel razonable los gastos directos e indirectos de personal y los gastos administrativos relacionados con los programas de la OACNUR; deberían establecerse normas aplicables a los gastos generales de las entidades de ejecución asociadas; y debería hacerse un mayor hincapié en el suministro de la capacitación necesaria a los organismos de ejecución y la vigilancia y evaluación física y financiera eficaces de los proyectos por las oficinas exteriores de la OACNUR (A/49/5/Add.5, secc. I, párrs. 46 a 51, 56 a 60, 67 y 68).

40. El nivel de las actividades y los productos de los programas del Instituto de Nuevas Tecnologías de la Universidad de las Naciones Unidas estaba muy por debajo del previsto inicialmente y el Instituto no había logrado difundir y promover ampliamente su labor. Deberían mejorarse la planificación, ejecución y vigilancia de los proyectos para velar por su terminación oportuna y por la difusión eficaz de los resultados de las investigaciones (A/49/5 (vol. IV), secc. II, párr. 27).

41. En el PNUMA a veces los productos finales de varios proyectos, consistentes en publicaciones sobre directrices y criterios relativos a aspectos ambientales, no se habían obtenido o se habían logrado con retraso y había muchas deficiencias en el proceso de consecución de los objetivos, así como en la vigilancia y evaluación de los proyectos. Deberían elaborarse métodos y procedimientos que facilitarían la obtención de productos de la calidad prevista, de conformidad con el plan de trabajo y el calendario establecidos en los documentos de los proyectos. Además, debería modificarse el formato de los informes sobre la marcha de los trabajos, los informes de terminación de los proyectos y las fichas de autoevaluación para poder realizar una vigilancia y evaluación más eficaz de los proyectos (A/49/5/Add.6, secc. II, párrs. 33 a 44 y 48 a 52).

42. En la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos la planificación y ejecución de proyectos adolecía de varias deficiencias. Las tiradas de las publicaciones superaban las necesidades y todavía no se había dado destino alguno a las existencias acumuladas. Independientemente de la necesidad de fortalecer la vigilancia y supervisión de

los proyectos, debería establecerse una evaluación eficaz de los proyectos terminados y deberían perfeccionarse las disposiciones en materia de evaluación. Además, debería estudiarse lo antes posible la posibilidad de utilizar provechosamente las existencias actuales de publicaciones y deberían examinarse y reorganizarse los sistemas y procedimientos relativos a la impresión y distribución (A/49/5/Add.8, secc. II, párrs. 31 a 42).

43. En el OOPS, debido a la falta de previsión de los problemas en la etapa de planificación, a estudios de viabilidad deficientes y a factores externos al Organismo, se habían vuelto a programar fondos destinados inicialmente a proyectos concretos a fin de financiar o cofinanciar nuevos proyectos, lo que había obligado a introducir modificaciones en los objetivos y producido demoras en la ejecución. La Junta recomendó que se mejorara la ejecución de los programas mediante una planificación más integral de los proyectos, que incluyera estudios de viabilidad adecuados, y la eliminación de las demoras evitables en la ejecución de los proyectos (A/49/5/Add.3, secc. II, párrs. 36 a 41).

44. En las actividades de traducción de las Naciones Unidas se recurría en un grado excesivo a la contratación de personal supernumerario no local, cuyo costo era tres veces superior al del personal de plantilla o al de los servicios de traducción por contrata. El procedimiento aplicado a la traducción por contrata no facilitaba una amplia participación. Estaba retrasada la ejecución del Programa de Innovaciones Tecnológicas para mejorar la eficiencia, calidad y eficacia en función de los costos de los servicios de conferencias, y todavía no se habían revisado las normas sobre el volumen de trabajo. La Junta recomendó que se redujera la contratación de personal supernumerario, especialmente del no local, para el desempeño de las tareas de traducción; se ampliaran las opciones en materia de servicios de traducción, incluyendo a entidades institucionales y empresariales; y se revisaran las normas sobre el volumen de trabajo. Debería velarse por la reducción del volumen de la documentación y de las demoras en su presentación y, además, deberían estudiarse y aplicarse otras opciones que produjeran economías para dirigir los servicios de conferencias sin tener que realizar pagos innecesarios por horas extraordinarias. También deberían mejorarse la ejecución y gestión del Programa de Innovaciones Tecnológicas (A/49/5 (vol. I), secc. II, párrs. 208 a 215).

45. Debido a la falta de un sistema de cálculo de los costos de producción y distribución de las publicaciones, no se disponía de un medio para fijar los precios que garantizara la recuperación de los gastos de conformidad con la nueva política de fijación de los precios de las publicaciones para la venta de las Naciones Unidas. Tampoco había una vigilancia y fiscalización eficaz del papel desechado o inutilizable de los servicios de impresión interna, cuyo volumen, según se reconocía, era superior al volumen medio de la industria editorial, y parecía haber una producción excesiva de publicaciones, lo que a veces se traducía en una elevada tasa de descarte. Para lograr economías en los servicios de publicación, se debería completar el estudio de los costos y el examen de la política de fijación de precios de las publicaciones de las Naciones Unidas; aplicar un sistema de cuantificación del volumen del papel desechado o inutilizable de los servicios de imprenta y de determinación de las actividades con un consumo excesivo de papel; y tomar las medidas complementarias correspondientes. También debería evitarse la impresión excesiva de publicaciones para la venta (Ibíd., secc. II, párrs. 220 a 230).

46. En el UNITAR seguían arrojando déficit varios fondos de donaciones para fines especiales. Debería elaborarse y aplicarse una estrategia apropiada para atender a esos déficit (A/49/5/Add.4, secc. II, párrs. 23 a 27).

47. El Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas contaba con un sistema en general adecuado de formulación y aprobación de proyectos, aunque se habían contraído algunos compromisos de gastos antes de que se hubieran aprobado oficialmente las propuestas de proyectos. En lo tocante a la ejecución de los proyectos, en algunos casos las pautas de los gastos se apartaban considerablemente de las establecidas en los presupuestos aprobados (A/49/5/Add.9, secc. II, párrs. 33 a 40).

Gastos de apoyo a los programas

48. En las Naciones Unidas, debido a excesos de gastos o a recuperaciones de gastos inferiores a las previstas, el funcionamiento de tres de las "cuentas especiales para los gastos de apoyo a los programas" había arrojado déficit por un total de 12 millones de dólares durante el bienio 1992-1993. Una de esas cuentas había arrojado déficit durante los últimos tres bienios. La práctica de recabar el reembolso de los gastos de apoyo a los programas en función de datos históricos había conducido a una recuperación de fondos inferior al nivel de los gastos efectivos. Los presupuestos de los gastos de apoyo a los programas no se basaban en las estimaciones de gastos de las actividades extrapresupuestarias correspondientes al bienio y no se habían establecido criterios para la autorización de puestos extrapresupuestarios. La Junta recomendó que se ejerciera una fiscalización más estricta de los costos en la prestación de apoyo a los programas y de otros servicios y que la recuperación de los gastos se fundara en criterios más realistas para que en la medida de lo posible los ingresos y gastos en concepto de apoyo a los programas se equipararan de año a año (A/49/5 (vol. I), secc. I, párrs. 72 a 82).

49. En el bienio 1992-1993 la cuenta de apoyo a los programas de las actividades de cooperación técnica había arrojado un déficit de 11,6 millones de dólares. Ello se había debido a una reducción sustancial de los ingresos procedentes del PNUD y el FNUAP para sufragar los gastos de apoyo. Como consecuencia de esa reducción, el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión había tenido que reducir su plantilla de personal a comienzos del año 1994 (ibíd., secc. II, párrs. 178 a 182).

50. Tanto el PNUD como los organismos de ejecución inicialmente habían tropezado con dificultades para aplicar eficazmente las disposiciones revisadas sobre los gastos de apoyo. En consecuencia, el PNUD no había podido validar aproximadamente 1,5 millones de dólares de los gastos de apoyo indicados por los organismos. La Junta recomendó que el PNUD y los organismos de ejecución se ocuparan de consuno de los problemas planteados en el bienio 1992-1993 por las nuevas disposiciones sobre los gastos de apoyo (A/49/5/Add.1, secc. II, párrs. 71 a 76).

51. En el Centro de Comercio Internacional, la financiación, con cargo a ingresos cada vez más reducidos para sufragar los gastos de apoyo a los programas, de los sueldos del personal permanente o con nombramientos de plazo fijo de tres o más años de duración podía producir una escasez de recursos para

atender esas obligaciones. Siempre que fuera posible, el Centro debería considerar la posibilidad de recurrir en mayor grado a personal supernumerario o de contratación a corto plazo para la ejecución de las actividades de apoyo a los programas. En el bienio 1992-1993 el Centro había experimentado una abrupta reducción del valor de los proyectos financiados por el PNUD. Ello había traído aparejado una reducción de los ingresos procedentes del PNUD en concepto de gastos de apoyo a los programas, de 4,3 millones en el bienio 1990-1991 a 3 millones en 1992-1993. Si en 1994 el Centro no recibía contribuciones comparables a las de años anteriores de los principales donantes a fondos fiduciarios o de otras fuentes de ingresos, se vería obligado a modificar significativamente la escala de sus actividades. La Junta recomendó que el Centro estableciera un plan para atender situaciones imprevistas de forma de asegurarse de que los usos programados de sus recursos y las actividades previstas guardasen relación con los fondos de que dispusiera la organización (A/49/5 (vol. III), secc. I, párrs. 45 a 52 y 57 a 59).

Gestión de los proyectos de cooperación técnica

52. El PNUD había logrado progresos sostenidos en la aplicación del enfoque por programas y había comenzado a elaborar un sistema integrado de gestión de los programas para atender a las necesidades de la sede y de las oficinas exteriores en materia de información sobre los programas. A veces se tropezaba con dificultades para contratar consultores independientes debidamente calificados que participaran en los comités locales de evaluación de proyectos. Los objetivos de los proyectos y, en muchos casos, sus productos no estaban definidos de forma que facilitaran una rápida determinación de los progresos o logros. Los planes de trabajo de los proyectos a menudo eran de calidad inferior y normalmente no se fundaban en criterios realistas susceptibles de aplicación en la etapa de ejecución. En particular, la vigilancia de los proyectos había pasado a ser muy rutinaria y no siempre se llevaba a cabo eficazmente. Había algunos indicios de que estaba menguando la fiabilidad de los insumos aportados por los gobiernos para los proyectos de cooperación técnica. A este respecto, era limitada la capacidad de la sede para ejercer una vigilancia financiera eficaz de los programas y proyectos. En relación con varios de los proyectos examinados, había dudas acerca de su continuación una vez que el PNUD dejara de financiarlos y de prestarles apoyo. La Junta recomendó que, como cuestión de relativa urgencia, el PNUD evaluara la eficacia de los comités locales de evaluación de proyectos; que el proceso de evaluación fuera reforzado por el registro y seguimientos sistemáticos de las recomendaciones de los comités; que se diera al personal de los programas una orientación adecuada, incluso capacitación, sobre la fijación de objetivos apropiados y la medición de los logros; que todas las partes en los proyectos aprobaran oficialmente el plan de trabajo terminado como demostración de su apoyo a la consecución de los objetivos del proyecto dentro de los plazos propuestos y como indicación de que convenían en que el plan era realista; y que el PNUD reafirmara el requisito de la vigilancia in situ de los proyectos y estableciera un mecanismo para velar por que las conclusiones de las evaluaciones de los proyectos se divulgaran ampliamente (A/49/5/Add.1, secc. II, párrs. 112 a 116, 120 a 123, 132 a 134, 137 a 157 y 160 a 171).

53. En el FNUAP, la calidad de los informes de revisión del programa y elaboración de una estrategia era desigual, tanto desde el punto de vista de su

/...

contexto como del de la profundidad del análisis. También había una cantidad de deficiencias graves que en muchos casos eran indicativas de fallas en la formulación de los proyectos o de dificultades en su gestión. La Junta recomendó que en las futuras actividades de revisión del programa y elaboración de una estrategia se incluyera una evaluación completa del rendimiento anterior de los programas; con respecto a los problemas planteados constantemente por el estudio y la formulación de proyectos, debería prestarse más atención a la capacitación, especialmente la del personal sobre el terreno; los procedimientos de evaluación de proyectos deberían aplicarse de manera más estricta en todos los planos; durante la planificación de los proyectos debería prestarse más atención a la evaluación de la capacidad de los organismos de ejecución. En particular, los documentos de proyectos deberían incluir una exposición de las necesidades previstas de los organismos de ejecución. El FNUAP debería vigilar el desempeño de las tareas pertinentes teniendo en cuenta dichas exposiciones (A/49/5/Add.7, secc. II, párrs. 53 y 54, 60 a 73, 77 y 80).

54. En el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión y en la UNCTAD, pocos documentos de proyectos tenían objetivos cuantificables o de calidad susceptible de determinación y la mayoría de los proyectos de cooperación técnica se terminaban después de lo previsto, lo que arrojaba aumentos significativos de los gastos, en comparación con los previstos en los presupuestos iniciales. La responsabilidad general de la gestión de los proyectos no estaba bien definida; por consiguiente, no había una clara rendición de cuentas. Era preciso lograr una gestión más dinámica de los proyectos de cooperación técnica en vista del empleo cada vez menor de asesores técnicos jefes y de la presión para que se justificaran los gastos de apoyo. El mejoramiento de la gestión debía incluir una clara definición de la responsabilidad por la ejecución de los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto (A/49/5 (vol. I), secc. II, párrs. 184, 189 a 195 y 207).

55. En el Centro de Comercio Internacional, los proyectos tenían objetivos y productos definidos de manera demasiado amplia y no incluían metas de cantidad y calidad mensurables. Los informes sobre la marcha de los trabajos de los proyectos que se habían presentado en el bienio 1992-1993 mostraban deficiencias, tendiendo a hacer más hincapié en la planificación de la siguiente fase del proyecto que en la elaboración de un informe sobre los logros alcanzados hasta la fecha. Además, el Centro realizaba muy pocas evaluaciones a posteriori. El Centro debería prestar más atención, en la etapa de planificación, a la determinación de si el proyecto sería sostenible a largo plazo, y, posteriormente, evaluar las ideas y propuestas dimanadas del proyecto a la luz de las prioridades establecidas. Además, el Centro debería seguir tomando medidas para velar por que los objetivos y productos de los proyectos se definieran de manera detallada y cuantificable. También debería mejorar su planificación de la evaluación a posteriori de los proyectos (A/49/5 (vol. III), secc. II, párrs. 81 y 82, 85, 94 y 95, 98 y 119).

Bienes fungibles y no fungibles

56. En las Naciones Unidas, el valor del inventario acumulativo de los bienes no fungibles, indicado en la nota a los estados financieros, no era fiable (A/49/5 (vol. I), secc. I, párrs. 87 y 88).

57. Con respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz, no se había previsto el pago a las Naciones Unidas de una indemnización razonable por las pérdidas causadas por el personal de la Organización. Los acuerdos vigentes con los países que aportaban contingentes no preveían ningún tipo de restitución por parte de los integrantes de los contingentes y de los observadores militares. La Junta recomendó que las Naciones Unidas tomaran todas las medidas posibles para establecer procedimientos apropiados de reembolso a las Naciones Unidas por las pérdidas de efectivos y de bienes causadas por los contingentes militares (A/49/5 (vol. II), secc. II, párrs. 103 a 108).

58. En el OOPS, el inventario estaba sujeto a un control insuficiente, los registros de muchos departamentos y oficinas no estaban actualizados y las investigaciones de las mermas no se hacían con rapidez. No se había establecido correctamente la propiedad de equipo por valor de más de 1,1 millones de dólares adquirido por el Organismo utilizando contribuciones de terceros para proporcionar servicios médicos a los refugiados. La Junta recomendó que se prestara más atención a la administración de los bienes y a la rendición de cuentas correspondiente. El Organismo debería establecer y aplicar una clara política respecto de la propiedad de los bienes adquiridos para los proyectos utilizando contribuciones o donaciones de terceros (A/49/5/Add.3, secc. II, párrs. 69 a 70, 72 y 73 y 75 a 78).

Casos de fraude o de presunto fraude

59. La Junta recibió información sobre 74 casos de fraude o presunto fraude por una suma total de 1.911.223 dólares que habían descubierto las nueve organizaciones durante el bienio 1992-1993. De esa suma se han recuperado aproximadamente 1.076.160 dólares; esos casos involucraban a funcionarios y a particulares. Como medida disciplinaria se había dispuesto la destitución sumaria de algunos de los funcionarios, mientras se seguía investigando otros casos.

(Firmado) Sir John BOURN
Contralor y Auditor General del
Reino Unido de Gran Bretaña e
Irlanda del Norte

(Firmado) Osei Tutu PREMPEH
Auditor General de Ghana

(Firmado) Codanda Ganapathy SOMIAH
Contralor y Auditor General de la
India

30 de junio de 1994

/...

Notas

^a Documentos oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/49/5), vol. I, secc. II.

^b Ibid., Suplemento No. 5 (A/49/5), vol. II, secc. II.

^c Ibid., Suplemento No. 5 (A/49/5), vol. III, secc. II.

^d Ibid., Suplemento No. 5 (A/49/5), vol. IV, secc. II.

^e Ibid., Suplemento No. 5A (A/49/5/Add.1), secc. II.

^f Ibid., Suplemento No. 5B (A/49/5/Add.2), secc. II.

^g Ibid., Suplemento No. 5C (A/49/5/Add.3), secc. II.

^h Ibid., Suplemento No. 5D (A/49/5/Add.4), secc. II.

ⁱ Ibid., Suplemento No. 5E (A/49/5/Add.5), secc. I.

^j Ibid., Suplemento No. 5F (A/49/5/Add.6), secc. II.

^k Ibid., Suplemento No. 5G (A/49/5/Add.7), secc. II.

^l Ibid., Suplemento No. 5H (A/49/5/Add.8), secc. II.

^m Ibid., Suplemento No. 5I (A/49/5/Add.9), secc. II.

ⁿ Ibid., Suplemento No. 9 (A/49/9).
