



Asamblea General

Distr. general
18 de julio de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 131 del programa provisional*

Informes financieros y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores

Progresos hechos en la aplicación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General una carta de fecha 14 de julio de 2011 del Presidente de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas con que se transmite el informe de la Junta de Auditores sobre los progresos hechos en la aplicación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público al 30 de junio de 2011.

* A/66/150.



Carta de envío

12 de julio de 2011

Tengo el honor de transmitir a Vuestra Excelencia el informe de la Junta de Auditores sobre los progresos hechos en la aplicación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público al 30 de junio de 2011.

(Firmado) **Liu Jiayi**
Auditor General de la República Popular China
Presidente de la Junta de Auditores

Presidente de la Asamblea General
de las Naciones Unidas
Nueva York

Informe de la Junta de Auditores sobre los progresos hechos en la aplicación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público

Resumen

En noviembre de 2005 el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación hizo la recomendación histórica de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas abandonaran las normas de contabilidad de las Naciones Unidas elaboradas internamente y adoptaran las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS) para la presentación de los estados financieros de las organizaciones.

Las IPSAS son normas basadas en valores devengados, redactadas especialmente para el sector público y las organizaciones internacionales. La contabilidad basada en valores devengados significa que la organización reconoce los costos cuando se autorizan y los ingresos cuando se ganan y debe dar cuenta del valor, el volumen y el lugar de todos sus activos y pasivos. Esta mejora de la información dará a los Estados Miembros una visión más clara del rendimiento y la situación financiera de las entidades y a la administración mejor información para mantener control, promover la adopción de decisiones eficiente en relación con los costos y asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo.

En vista de los retrasos de la aplicación, el fin inminente del plazo para muchas entidades y las preocupaciones que ya había expresado la Junta de Auditores, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto recomendó que la Junta preparara un informe anual sobre los progresos hechos en la aplicación de las IPSAS (véase A/65/498). Basándose en su trabajo anterior, la Junta examinó los progresos hechos por las Naciones Unidas (incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz) hacia el objetivo de aplicar las IPSAS en 2014 y por diversos fondos y programas de su cartera hacia el objetivo de aplicarlas en 2012. Este primer informe de la Junta sobre la marcha de la aplicación de las IPSAS presenta los resultados y conclusiones de ese trabajo. El cuadro que aparece al fin de este resumen da una sinopsis de los resultados de la Junta sobre todas las entidades.

Conclusión general de la Junta

Hay una serie de riesgos graves para la implantación de las IPSAS en los plazos fijados y la realización de los beneficios que la Asamblea General preveía cuando tomó la decisión de adoptar las IPSAS. A menos que se tomen medidas urgentes y eficaces para hacer frente a esos riesgos, es muy difícil que las IPSAS se implanten en los plazos fijados en las Naciones Unidas, sus operaciones de mantenimiento de la paz y sus fondos y programas. La Junta estima que no debe haber más extensión de los plazos fijados.

Con respecto a las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz, la Junta ve con agrado que se preste más atención a la aplicación práctica de las IPSAS. Hay necesidad urgente de decidir sobre la perspectiva realista de adoptar una estrategia revisada de ejecución de la planificación de los recursos institucionales (Umoja) en apoyo de la implantación de las IPSAS en 2014, y después elaborar y

ejecutar un plan práctico y detallado de implantación de las IPSAS en todas las esferas operacionales para poder cumplir la tarea enorme de reunir y limpiar los datos de contabilidad. Éste es un riesgo particularmente alto para las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz, dada la falta de un plan detallado de implantación, la magnitud, el número y la complejidad de las entidades y las incertidumbres de la ejecución del proyecto Umoja.

A juicio de la Junta, la implantación en el plazo fijado (2012) es posible para todas las demás entidades, pero requiere resolver riesgos considerables y urgentes. La Junta ve con especial preocupación los progresos hechos hasta la fecha por la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, que todavía no ha obtenido la aprobación del Comité Mixto de Pensiones del Personal para seguir aplicando el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada *mutatis mutandis* a su proceso de contabilidad y presentación de informes financieros de una manera que le permita trabajar conforme a las IPSAS en 2012. La Junta también ve con preocupación que algunas entidades con plazos de implantación en 2012 todavía no hayan ultimado sus políticas contables.

La consecución de opiniones de auditoría sin reservas es importante para la rendición de cuentas y la transparencia, pero no es por sí sola signo de éxito en la implantación de las IPSAS. Lo que importa son los beneficios para la adopción de decisiones y la eficiencia en relación con los costos. La consecución de estos beneficios requiere la participación de todas las esferas operacionales y un cambio considerable de cultura. La Junta reconoce que los beneficios de la adopción de las IPSAS para la presentación de información financiera y de la contabilidad en valores devengados para la gestión no se conseguirán inmediatamente, sino que resultarán de una gestión atenta durante un período más o menos largo. La Junta ve con preocupación que casi todas las entidades carecen de un plan de realización de los beneficios y que todavía no se han establecido disposiciones adecuadas de gestión del cambio para lograr la transformación institucional y cultural necesaria. La Junta ha visto pocos indicios de que las esferas operacionales entiendan la nueva información que les ofrecerán las IPSAS o estén considerando la forma en que la usarán para mejorar la eficiencia económica de sus operaciones y preparándose para ello.

Por tanto, incluso si se producen estados financieros conforme a las IPSAS en los plazos fijados, subsiste un riesgo significativo de que haya retrasos considerables en la realización de todos los beneficios de la adopción de la contabilidad en valores devengados con arreglo a las IPSAS.

Para realizar todos los beneficios de los nuevos procesos y la nueva información con arreglo a las IPSAS, debe haber también marcos institucionales claros y eficaces de rendición de cuentas y gestión del riesgo que asignen la obligación de rendir cuentas y las facultades convenientes a los administradores encargados de prestar los servicios básicos y de cumplir los mandatos de las organizaciones. La Junta teme que, sin un marco de rendición de cuentas adecuado, en particular dentro de las Naciones Unidas, los administradores no estén facultados para emplear la nueva información para producir operaciones y servicios más económicos ni respondan del uso de esa información.

Principales conclusiones sobre las Naciones Unidas y sus operaciones de mantenimiento de la paz: objetivo de implantación 2014

Interdependencia con Umoja

La estrategia de adopción de las IPSAS elegida por las Naciones Unidas y sus operaciones de mantenimiento de la paz depende del éxito del proyecto Umoja, que, además de muchos otros beneficios, aportará los sistemas necesarios para procesar volúmenes mayores de datos conforme a las IPSAS. Los retrasos en la ejecución del proyecto significan que no estará terminado a tiempo para apoyar las IPSAS como estaba previsto, y la Junta todavía no ha visto planes firmes de repriorizar el proyecto Umoja para apoyar la aplicación de las IPSAS. No hay actualmente un plan firme para imprevistos por si la repriorización resulta imposible, o solo parcialmente posible, pero la Junta reconoce que las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz son conscientes de este riesgo y están empezando a tomar medidas para resolverlo.

Riesgos para la implantación

Hasta que se haya tomado una decisión sobre el proyecto Umoja y la Administración haya preparado un plan general de implantación claro que establezca todas las consecuencias para el calendario, la Junta no puede dar una garantía de que las Naciones Unidas estén bien encaminadas para implantar las IPSAS en 2014. Cualquiera que sea la decisión, la Junta indica otros riesgos considerables para el cumplimiento del plazo fijado:

- La gestión eficaz del riesgo para la adopción de las IPSAS es ahora esencial. A la fecha del examen de la Junta, no había un marco formal de gestión del riesgo para el proyecto, aunque después la Administración ha indicado a la Junta que se ha establecido un registro de riesgos;
- El trabajo considerable necesario de reunir los datos para valuar los activos y determinar saldos de apertura sólidos no está muy avanzado y muchas esferas operacionales todavía no están preparadas para emprender la tarea. El éxito del trabajo requerirá esfuerzos concertados de toda la organización;
- El Equipo de las Naciones Unidas encargado de la aplicación de las IPSAS no está seguro de tener los recursos para preparar estados financieros de prueba con datos contables reales. Sin un simulacro en el año anterior a la implantación de las IPSAS, es difícil que una organización tan compleja como las Naciones Unidas pueda establecer los saldos de apertura de valores de activos en el balance y producir estados financieros de calidad suficiente para satisfacer una auditoría dentro de los plazos previstos;
- No habrá tiempo suficiente para que las esferas operacionales estén listas para aplicar correcta y uniformemente las políticas y los procedimientos conexos. En particular, dada la magnitud de las operaciones de mantenimiento de la paz, hay un riesgo grave para el logro de estados financieros conformes con las IPSAS en el primer año de aplicación.

Beneficios y gestión del cambio

La Junta ha visto pocos indicios de despliegue de los recursos y métodos de gestión del cambio necesarios para apoyar la implantación de las IPSAS e introducir

los cambios culturales necesarios para establecer los conceptos basados en valores devengados; por ejemplo, la necesidad de que el personal no financiero reconozca la importancia de notificar la marcha de las adquisiciones desde el pedido hasta el recibo de los bienes, el recibo de la factura y el pago final. Se podría hacer más para integrar las actividades de gestión del cambio para el proyecto IPSAS y el proyecto Umoja.

Principales conclusiones sobre los fondos y programas de las Naciones Unidas: objetivo de implantación 2012

Los resultados que se indican a continuación se refieren al examen por la Junta de los progresos hechos en la aplicación de las IPSAS en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. A juicio de la Junta, todas estas entidades pueden cumplir el plazo, pero la Junta tiene las siguientes preocupaciones:

- A pesar del objetivo de 2012, la mayoría de las organizaciones no han ultimado todas las políticas contables, y queda mucho por hacer para reunir, limpiar y trasladar debidamente los datos para la aplicación de las IPSAS, y en algunos casos hay incertidumbre sobre la magnitud de la tarea. La Junta teme que el retraso en la elaboración de las políticas contables tenga el efecto de que las oficinas exteriores de las entidades no estén capacitadas y familiarizadas con las nuevas políticas y procedimientos necesarios para la aplicación de las IPSAS; por ejemplo, la necesidad de catalogar exactamente el volumen y el valor de los activos;
- Aunque la mayoría de las entidades tienen previsto elaborar estados financieros de prueba con datos contables reales antes de la implantación, la Junta ve con preocupación que el calendario para esto es ahora muy difícil y cualquier retraso podría dar tiempo insuficiente para examen y corrección;
- En la mayoría de las entidades no se han establecido equipos de aplicación expertos y provistos de todos los recursos necesarios. El OOPS no tiene un líder dedicado al proyecto ni un equipo de implantación especial. El ACNUR depende demasiado de consultores externos, y el UNFPA todavía está en proceso de contratar personal para algunos puestos importantes de su equipo de implantación;
- La Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas todavía tiene que obtener la aprobación del Comité Mixto de Pensiones para seguir aplicando el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada *mutatis mutandis* al proceso de contabilidad y presentación de información financiera de una manera que le permita ajustarse a las IPSAS en 2012. La Junta ha determinado varios riesgos que deben mitigarse para que la Caja pueda cumplir el plazo del 1 de enero de 2012.

Para varias entidades, incluso si se producen estados financieros conformes con las IPSAS en 2012, es muy poco probable que los beneficios esperados de la

adopción de las IPSAS se realicen sin más retraso considerable, porque la mayoría de las entidades carecen de estrategias adecuadas de realización de beneficios y de procesos de gestión del cambio.

Recomendaciones

A la luz de las conclusiones precedentes, la Junta ha hecho recomendaciones detalladas en el cuerpo del presente informe. En resumen las principales recomendaciones son las siguientes:

- a) **Que las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz:**
 - **Examinen en detalle todas las posibles interdependencias, riesgos, costos y beneficios de la ejecución gradual de Umoja y la implantación gradual de las IPSAS;**
 - **Incluyan planes para imprevistos por si la ejecución gradual del proyecto Umoja resulta imposible o fracasa;**
 - **Elaboren un plan de implantación práctico y detallado para las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz lo antes posible después que se haya tomado una decisión sobre la estrategia de ejecución del Umoja, que establezca cómo y cuándo los datos contables en valores devengados se reunirán, limpiarán y trasladarán al sistema Umoja. El plan general debe basarse en planes de apoyo a nivel operacional que concentren las actividades de los departamentos, las oficinas fuera de la sede y las misiones;**
 - **Elaboren urgentemente un marco eficaz de gestión del riesgo para la implantación de las IPSAS.**
- b) **Que todas las entidades que no lo hayan hecho, incluidas las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz:**
 - **Preparen modelos de estados financieros y elaboren planes claros para hacer un simulacro de contabilidad con datos contables reales, que incluyan tiempo suficiente para el examen de la Junta;**
 - **Establezcan un equipo de implantación de las IPSAS experto y provisto de todos los recursos necesarios;**
 - **Establezcan un plan claro de reunión, limpieza y traslado de datos para la implantación de las IPSAS, comuniquen las necesidades al personal competente y empiecen urgentemente la tarea;**
 - **Establezcan un plan de realización de los beneficios de las IPSAS y un programa de gestión del cambio para las IPSAS que abarque toda la organización, incluido un plan completo de comunicaciones para enunciar los cambios y beneficios que traerán consigo las IPSAS y la forma en que la dirección de cada departamento y cada oficina debe asumir la propiedad e impulsar la realización de los beneficios deseados.**

Cuadro
Progresos hechos en la aplicación de las IPSAS

<i>Criterios principales</i>	<i>Naciones Unidas (2014)</i>	<i>Operaciones de mantenimiento de la paz (mediados de 2013)</i>	<i>PNUD (2012)</i>	<i>UNFPA (2012)</i>	<i>UNOPS (2012)</i>	<i>UNICEF (2012)</i>	<i>ACNUR (2012)</i>	<i>OOPS (2012)</i>
Evaluación de la Junta del riesgo de que las IPSAS no se implanten	Riesgo alto	Riesgo alto	Riesgo bajo	Riesgo mediano	Riesgo mediano o alto	Riesgo mediano	Riesgo mediano	Riesgo mediano
La entidad está bien encaminada según hitos básicos del plan de aplicación	No hay plan de aplicación detallado	No hay plan de aplicación detallado	Sí	Sí	Parcialmente; algún retraso con respecto al plan	Sí	Parcialmente; algún retraso con respecto al plan	Parcialmente; algún retraso con respecto al plan
Se ha establecido un sistema adecuado de gestión de los recursos institucionales	No. Umoja en elaboración pero atrasado	No. Umoja en elaboración pero atrasado	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Sí	Parcialmente
Los planes de reunión, limpieza y traslado de datos contables marchan según lo previsto	El trabajo solo se ha empezado	El trabajo solo se ha empezado	En curso	En curso	En curso	En curso	En curso	Sí
Se han preparado y se han remitido a la Junta modelos de estados financieros	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No
Hay planes claros para establecer saldos de apertura	Parcialmente	Parcialmente	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	No	No
Planea un simulacro con datos contables reales	Parcialmente	Parcialmente	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Sí, pero el calendario es apretado	Sí
Se ha establecido un plan eficaz de realización de beneficios	No	No	No	No	No	Parcialmente	No	No
Se ha establecido un programa eficaz de gestión del cambio institucional	No	No	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Sí	Parcialmente	Parcialmente

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	10
II. Gestión de los beneficios de la adopción de las IPSAS	12
III. Conclusiones y recomendaciones sobre las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz	17
IV. Conclusiones y recomendaciones para los fondos y programas de las Naciones Unidas ...	25
V. Reconocimiento	34
Anexos	
I. Objetivos de implantación de las IPSAS en las organizaciones de las Naciones Unidas ...	35
II. Presupuesto para la implantación de las IPSAS en las Naciones Unidas	36
III. Ejemplos de los datos contables que se necesitan para los estados financieros conformes con las IPSAS	37

I. Antecedentes

1. Las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS) son normas basadas en valores devengados, redactadas especialmente para el sector público y las organizaciones internacionales. Las publica la Junta de Normas Contables Internacionales para el Sector Público, que promueve la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público. Son mucho más precisas y detalladas que las normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas y dejan mucho menos margen para diferencias de interpretación.

2. La contabilidad en valores devengados significa que cada organización reconoce los gastos cuando se autorizan y los ingresos cuando se ganan, en vez de esperar a que se haga o se reciba el pago. Las IPSAS también requieren detallar el valor, el volumen y el lugar del activo (por ejemplo, bienes inmuebles, equipo, vehículos, alimentos, medicamentos) y el pasivo (por ejemplo, pensiones, obligaciones con el personal, deudas con proveedores y compromisos de financiación), que las organizaciones de las Naciones Unidas no han registrado antes. Por tanto las IPSAS tienen por objeto que las organizaciones entiendan mucho mejor y tengan un cuadro más exacto de sus gastos, ingresos, activos y pasivos. Las IPSAS permitirán aumentar el control administrativo de activos y pasivos y, lo que es más importante, aportar mejor información para promover la adopción de decisiones eficiente en relación con los costos, mejorar la relación calidad-precio y mantener la sostenibilidad financiera a largo plazo.

3. En noviembre de 2005, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) hizo la recomendación histórica de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas abandonaran las normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas (UNSAS) y adoptaran las IPSAS para la presentación de los estados financieros de las organizaciones; en esencia, que las organizaciones adoptaran la contabilidad en valores devengados. En 2006 la Asamblea General, en la resolución 60/283, decidió aprobar la adopción de las IPSAS.

4. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión recomendó que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, excepto las tres primeras adoptadoras¹, adoptaran las IPSAS a más tardar en 2010. Este objetivo resultó difícil para varias organizaciones por una o más razones: falta de competencia en las IPSAS, falta de sistemas de planificación de los recursos institucionales conformes con las IPSAS y conflicto con las prioridades de la organización. Al 30 de junio de 2009 11 organizaciones habían revisado su calendario original, y al 31 de diciembre de 2009 se habían hecho dos revisiones más. Al 30 de junio de 2010, dos de las cuatro organizaciones que habían planeado implantar las IPSAS en 2011 habían extendido el plazo a 2012 y una que se había propuesto implantarlas en 2012 había fijado el objetivo en 2014. Las fechas de implantación más recientes para las entidades del sistema de las Naciones Unidas se indican en el anexo I del presente informe.

5. La Junta, en el informe sobre las operaciones de mantenimiento de la paz en el año terminado el 30 de junio de 2010 (A/65/5, vol. II) y en el resumen sucinto

¹ Las tres primeras adoptadoras fueron el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Mundial de la Salud. El Programa Mundial de Alimentos adoptó las IPSAS en 2008.

publicado en julio de 2010 (A/65/169), siguió destacando las preocupaciones con respecto a los progresos hechos, a la extensión de los plazos para la implantación de las IPSAS y, en particular, a los problemas que las administraciones seguían encontrando para contabilizar exactamente los activos en operaciones mundiales y al riesgo conexo de que los auditores pusieran reservas a las cuentas después de la implantación de las IPSAS.

Mandato, alcance y método

6. En este contexto la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto recomendó en el informe publicado en marzo de 2011 (A/65/782) que la Junta preparara un informe anual sobre los progresos hechos en la aplicación de las IPSAS. Basándose en su trabajo anterior y su colaboración permanente con las entidades de las Naciones Unidas en relación con las IPSAS, la Junta examinó los progresos hechos hacia la implantación de las IPSAS en toda su cartera centrándose en si las entidades:

- Estaban bien encaminadas para implantar las IPSAS según lo previsto;
- Habían establecido disposiciones adecuadas de gobernanza e implantación y estaban determinando y manejando los riesgos para el éxito de la implantación;
- Estaban gestionando la transformación institucional necesaria para asegurar procesos conformes con las IPSAS y realizar los beneficios deseados.

7. Hay varios riesgos graves en relación con la implantación de las IPSAS en el plazo fijado y la realización de los beneficios que preveía la Asamblea General cuando tomó la decisión de adoptar las IPSAS. Las Administraciones mismas han reconocido muchos de estos riesgos, pero el objeto del presente informe es aportar la perspectiva independiente de la Junta en esta materia, conforme a la solicitud de la Asamblea General.

8. La Junta coordinó su labor, cuando procedía, con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y otros servicios de auditoría interna. La Junta también tuvo en cuenta el informe de 2010 de la Dependencia Común de Inspección titulado “Preparación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para las Normas Contables Internacionales para el Sector Público” (JIU/REP/2010/6). En ese informe se observó que muchas organizaciones de las Naciones Unidas habían subestimado los esfuerzos coordinados y los recursos que se necesitarían y no habían hecho una preparación inicial ni evaluaciones de los riesgos. Se subrayó también que el éxito de la transición a las IPSAS requería el apoyo firme y la participación del personal directivo superior, la dedicación de los equipos de tareas intradepartamentales y la adopción de un enfoque de gestión de proyectos, y se recomendó la adopción de 16 mejores prácticas.

9. En cambio, el presente informe ofrece, con respecto a las entidades consideradas, un resumen conciso del estado actual de los progresos, los principales riesgos para la realización de todos los beneficios de las IPSAS y las medidas necesarias para resolver esos riesgos. Se examinan cuestiones que, a juicio de la Junta, deben señalarse a la atención de la Asamblea General. Las observaciones y conclusiones de la Junta se examinaron con las respectivas administraciones, cuyas opiniones se indican debidamente en el presente informe.

II. Gestión de los beneficios de la adopción de las IPSAS

10. En esta sección del informe se examinan los beneficios que la adopción de las IPSAS aportará a las entidades participantes y la forma en que se gestiona la realización de esos beneficios, incluida la cuestión de si se han establecido o se están estableciendo las disciplinas institucionales de gestión del cambio conexas. También se considera la realización de los beneficios que resultarán de la armonización y la comparabilidad de las políticas de contabilidad y los procedimientos institucionales, y el efecto de la información más oportuna que aportarán los informes anuales. En todo momento la Junta centró la atención en las entidades incluidas en su cartera y fijadas en el alcance de su mandato.

Realización de beneficios y gestión del cambio

11. La Asamblea General había previsto originalmente (véase A/60/846/Add.3) que entre los beneficios de la adopción de las IPSAS estarían los siguientes:

- Mejora del control interno y la transparencia del activo y el pasivo en general;
- Acomodación de la contabilidad de las Naciones Unidas a las mejores prácticas contables mediante la aplicación de normas contables fiables e independientes totalmente basadas en valores devengados;
- Información más completa sobre gastos que sirva de mejor base para la gestión basada en los resultados;
- Mejora de la exactitud y la completitud de los registros de equipo no fungible;
- Mejora de la uniformidad y la comparabilidad de los estados financieros.

12. La Junta sabe que en mayo de 2011 la Administración hizo una presentación en una sesión informal de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre la importancia de gestionar la realización de los beneficios y los riesgos de que no se realizaran, tanto en la Secretaría de las Naciones Unidas como en todo el sistema de las Naciones Unidas.

13. La nueva información basada en valores devengados sobre, por ejemplo, activos, existencias, inversiones y obligaciones futuras servirá de base para tomar decisiones de manera más informada en todas las organizaciones de las Naciones Unidas. Por tanto, es importante que esta información, a medida que se reúna, se pase a directores y funcionarios operacionales que entiendan y puedan interpretar la información de gestión basada en valores devengados y que estén facultados para pensar de otra manera sobre el uso más eficiente de recursos escasos y sean responsables de ese uso. Por estas razones, la producción de estados financieros conformes con las IPSAS es solo uno de los hitos, aunque un hito importante, hacia la realización de todos los beneficios. Por ejemplo, la nueva información sobre el valor, el costo y la vida útil de todos los bienes inmuebles permitirá a las entidades elaborar estrategias integradas de bienes inmuebles en una forma que antes no era posible.

14. La Junta reconoce que los beneficios de la adopción de las IPSAS para la presentación de información financiera y de la contabilidad en valores devengados para la gestión no se realizarán inmediatamente, sino durante un período más o menos largo de gestión atenta. Sin embargo, el trabajo para la realización de los beneficios de este gran programa de cambio debe empezar ahora, para evitar un

retraso excesivo de la implantación. La Junta observa con preocupación que en todas las entidades examinadas:

- Los beneficios previstos de la adopción de las IPSAS no se reúnen completamente en un solo documento, incluido el plan de alto nivel del proyecto IPSAS, y no hay un plan de acción para la realización de beneficios ni disposiciones para el seguimiento de los beneficios. En esencia, falta un plan de realización de los beneficios de la adopción de las IPSAS en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
- Hay pocos indicios de que las esferas operacionales entiendan la nueva información que tendrán a su disposición o estén considerando la forma en que la usarán para mejorar la eficiencia de sus operaciones en relación con el costo y producir otros beneficios tangibles y preparándose para ello;
- No está claro quién tiene que rendir cuentas de la realización de los beneficios de las IPSAS. Las esferas operacionales no se han comprometido a producir beneficios tangibles y cuantificables atribuibles a su esfera de actividad y no pueden decir cómo se lograrán o se medirán los beneficios.

15. La Junta recomienda que las Naciones Unidas, sus operaciones de mantenimiento de la paz y sus fondos y programas: a) determinen claramente los objetivos del proyecto IPSAS y los relacionen con los beneficios para las Naciones Unidas, b) requieran a las esferas operacionales que hagan lo mismo con respecto a sus planes de implantación, c) elaboren un método para seguir los beneficios de la adopción de las IPSAS y d) comuniquen periódicamente los progresos en la realización de los beneficios al personal directivo, al Comité de Gestión, a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y a la Asamblea General, según corresponda a cada entidad.

Gestión del cambio institucional

16. La implantación de las IPSAS es un gran programa de cambio institucional. Ya está teniendo un efecto en el personal, la administración y los encargados de la gobernanza, y será necesario un gran cambio de cultura para que las Naciones Unidas, sus operaciones de mantenimiento de la paz y sus fondos y programas puedan hacer la transición a las IPSAS y sacar todos los beneficios consiguientes en un período más o menos largo.

17. Es esencial que todo el personal entienda el efecto que el nuevo régimen de información tendrá en sus actividades cotidianas. Si no se dedican recursos suficientes a la formación y a la gestión del cambio, se corre mucho riesgo de que las IPSAS no se entiendan y los beneficios deseados no se realicen. La Junta ha visto pocos indicios de que se hayan desplegado los recursos y métodos de gestión del cambio necesarios para apoyar la implantación de las IPSAS y realizar los beneficios deseados.

18. Existe el riesgo de que el personal no se adhiera al proyecto IPSAS si no se le comunican eficazmente los beneficios y los cambios que traerá consigo la adopción de las IPSAS y si el personal no participa más activamente tanto en la implantación como en el trabajo de realización de los beneficios. En particular, la Junta no ha visto indicios de una estrategia de comunicación ni de una visión de lo que hay que conseguir y la forma de conseguirlo, en particular:

- La forma en que la nueva información y la gestión activa de balances y corrientes de efectivo apoyarán la mejor rendición de cuentas y el establecimiento de formas de trabajo más económicas;
- El papel que las funciones financieras de las Naciones Unidas desempeñarán en la mejora del rendimiento de la organización, aportando información refinada para la adopción de decisiones y sirviendo de centro de excelencia en gestión financiera para el sistema de las Naciones Unidas en conjunto;
- La formación necesaria para los formuladores de políticas y los directores operacionales con respecto a la nueva información y a la forma en que se puede usar para mejorar, por ejemplo, la medición del rendimiento, la determinación del costo de actividades y la evaluación de inversiones.

19. En las Naciones Unidas se ha dado información y formación conceptual básica sobre las IPSAS a más de 2.000 funcionarios, pero la formación se ha dado solo a los voluntarios y hasta ahora no se ha gestionado con seguimiento o en forma dirigida. La Administración indicó a la Junta que la etapa siguiente de formación más detallada se dirigirá a las personas que serán directamente afectadas por la implantación de las IPSAS. La Junta observa que toda la formación relacionada con las IPSAS debe hacer hincapié en los beneficios de la contabilidad en valores devengados y en la forma en que podría mejorar la adopción de decisiones y el rendimiento de la organización. La Junta observa también que en abril de 2011 se contrató un “gestor del cambio” y considera que esta función debe incorporar la elaboración de la estrategia de comunicaciones de las Naciones Unidas para el despliegue de las IPSAS en toda la organización. La Junta también considera que la gestión eficaz del cambio también requerirá la dedicación, el apoyo y el liderazgo efectivos del personal directivo superior en toda la organización.

20. En los fondos y programas de las Naciones Unidas hay pocos indicios de los recursos y las actividades de gestión del cambio necesarios para apoyar las IPSAS, por ejemplo las actividades de formación del personal. También falta énfasis en los cambios considerables de cultura y comportamiento necesarios para realizar los beneficios. Hay un riesgo real de que las IPSAS no se entiendan y sus beneficios se pierdan.

21. La Junta recomienda que el Comité de Gestión de las Naciones Unidas y el personal directivo superior de los fondos y programas establezcan, cuando falten, un plan de realización de los beneficios de las IPSAS y un programa de gestión del cambio para las IPSAS en toda la organización, incluido un plan completo de comunicaciones para enunciar los cambios y beneficios que traerán consigo las IPSAS y la forma en que el personal directivo superior de cada departamento y oficina debe asumir la propiedad e impulsar la realización de los beneficios deseados.

22. La Junta también recomienda que todo el personal directivo superior de las Naciones Unidas y sus fondos y programas reciba, como mínimo, una formación completa de sensibilización a las IPSAS, que haga hincapié en los beneficios de la contabilidad en valores devengados y la forma en que podría mejorar la adopción de decisiones y el rendimiento de la organización.

Armonización y normalización de las prácticas institucionales

23. La adopción de las IPSAS se ajusta al objetivo común del sistema de las Naciones Unidas de aumentar su eficacia promoviendo prácticas institucionales armonizadas. Las IPSAS se adoptaron como la norma deseada del sistema de las Naciones Unidas porque habían sido elaboradas en un proceso independiente riguroso por expertos internacionales en contabilidad financiera, y daban credibilidad y comparabilidad a los estados financieros. Esto es de importancia vital en vista de que las entidades de las Naciones Unidas dependen de la financiación de los Estados Miembros en un momento de restricción fiscal. La interpretación no uniforme de asuntos importantes por las entidades de las Naciones Unidas podría suscitar cuestiones sobre el valor de las IPSAS en relación con cualquier otra norma, incluidas las UNSAS; de ahí el deseo comprensible de armonización del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

24. Existe un riesgo considerable para la credibilidad de la información financiera de las Naciones Unidas y para el proyecto de adopción de las IPSAS en el sistema de las Naciones Unidas en conjunto si las organizaciones aplican interpretaciones diferentes de las IPSAS cuando desarrollan actividades o toman disposiciones administrativas esencialmente semejantes. Hay acuerdo general entre las organizaciones de las Naciones Unidas en que debe haber uniformidad en la interpretación y la aplicación cuando las actividades institucionales o las disposiciones administrativas regidas por reglas determinadas de las IPSAS son iguales o parecidas.

25. En 2010 el Equipo de tareas IPSAS para todo el sistema de las Naciones Unidas encargó un estudio para determinar el grado de “diversidad” que había entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en diciembre de 2010. El estudio indicó que, cuando las políticas contables habían sido acordadas y aprobadas por el Equipo de tareas, había un alto grado de uniformidad de aplicación, o razones claras de inaplicabilidad en un pequeño número de casos, lo cual indica un buen grado de armonización. Cuando el Equipo de tareas solo había reconocido que había dado orientación sobre la interpretación de las reglas IPSAS, había más variación en el grado de aplicabilidad estimado o diferencias de interpretación. Esto refleja tanto el hecho de que las IPSAS ofrecen diversas posibilidades como desacuerdos sobre la forma en que deben aplicarse y también grados diferentes de preparación: algunas entidades ya han adoptado una posición firme y otras todavía están examinando las posibilidades. En siete esferas de política de especial interés existen diferencias significativas de enfoque que requieren un nuevo diálogo de las entidades entre sí y entre ellas y los auditores externos, que está previsto para mediados de 2011, entre ellas las siguientes:

- Reconocimiento de los ingresos resultantes de transacciones sin contraprestación, como las contribuciones voluntarias, los acuerdos de financiación multianual y los bienes y servicios en especie;
- El tratamiento contable de diversas prestaciones para los empleados, por ejemplo el seguro médico después de la separación del servicio, las vacaciones anuales, la licencia por enfermedad, el pago por fallecimiento y el subsidio de educación;
- El control sobre los activos de los proyectos: las organizaciones tienen diferentes opiniones sobre si los activos comprados como parte de un proyecto

deben reconocerse como activos de la organización e incluirse en sus balances o contabilizarse como gastos en el momento de la compra porque la organización no tiene control ni saca provecho de los activos;

- El tratamiento de la donación de derechos de uso: hay diferentes opiniones sobre si el control y uso del activo requiere que éste sea tratado como activo de la organización.

26. La Junta afirma la necesidad de uniformidad de interpretación en la aplicación de las IPSAS conforme a lo dispuesto por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Es claro que es importante que las organizaciones de las Naciones Unidas que tienen situaciones semejantes adopten tratamientos y políticas contables semejantes, si no iguales, para obtener los beneficios de la comparabilidad, pero la búsqueda de un enfoque armonizado no debe comprometer la capacidad de la entidad de producir estados financieros e información verdadera y justa conformes con las IPSAS. Incumbe a la administración de cada entidad determinar la interpretación y la aplicación más adecuadas para la entidad. En particular, es esencial que los Estados Miembros tengan el cuadro más completo posible de la situación financiera de cada entidad.

27. La Junta recomienda que el Equipo de tareas para las IPSAS, consciente de la necesidad de que cada entidad aplique políticas contables conformes con las IPSAS que se ajusten a las circunstancias y actividades específicas de la entidad, establezca en cada caso las razones de las diferencias de tratamiento contable a fin de lograr más uniformidad.

28. La Junta, en el resumen sucinto de sus principales constataciones y conclusiones de 2010 (A/65/169), observó que había discrepancias en los procedimientos institucionales de las organizaciones de las Naciones Unidas que habían sido establecidas o no eran cuestionadas por el reglamento financiero y reglamentación financiera detallada de cada entidad. Estas discrepancias limitan la comparabilidad de los estados financieros, y la Junta observó que la implantación de las IPSAS ofrecía una oportunidad de mejorar la uniformidad.

29. El trabajo encaminado a uniformar los reglamentos financieros y la reglamentación financiera detallada de las entidades del sistema de las Naciones Unidas empezó en 2006, pero no se había terminado en la fecha de la redacción del presente informe. La Junta reconoce que la autonomía de los fondos y programas puede producir diferencias legítimas de procedimientos institucionales y por tanto de reglamentos y reglamentación detallada. Además, los diferentes calendarios para la implantación de las IPSAS y la necesidad de concentrarse en ella y no en la armonización de reglamentos y reglamentación financiera detallada significan que es difícil que haya armonización en el futuro cercano.

30. Incluso si se armonizan los reglamentos y la reglamentación financiera detallada, si Estos no se fortalecen y precisan subsistirá el riesgo intrínseco de que el sistema de las Naciones Unidas no alcance su objetivo de armonizar los procedimientos institucionales. En los informes futuros la Junta seguirá examinando la cuestión de la armonización de los reglamentos financieros y reglamentación financiera detallada, los procedimientos institucionales y la presentación de los estados financieros. La Junta considera que las administraciones deben mantener en estudio la cuestión de la armonización.

Cuentas e informes anuales

31. Como requieren las IPSAS, las entidades de las Naciones Unidas presentarán informes y producirán estados financieros anual y no bienalmente. Es importante que los estados financieros anuales también se verifiquen, de manera que sean creíbles y fiables; el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas y el Equipo de tareas para las IPSAS apoyan este punto de vista. Esto a su vez aportará a los encargados de la gobernanza información más oportuna sobre la situación financiera y el rendimiento de las entidades de las Naciones Unidas.

32. Los informes anuales tendrán consecuencias, entre ellas que las administraciones acostumbradas a los informes bienales estén listas para producir cuentas anuales y que la Asamblea General pueda manejar el aumento del número y la frecuencia de las cuentas y los informes de auditoría externa respectivos, en particular el efecto en el calendario de trabajo de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Quinta Comisión.

33. La Administración de las Naciones Unidas está examinando con las distintas partes interesadas, incluida la Junta, las posibles hipótesis, posibilidades y soluciones que podrían someterse a la consideración de la Comisión Consultiva. Como el paso a los informes anuales tendrá un efecto a partir de 2012, hay necesidad urgente de que la Administración de las Naciones Unidas resuelva este asunto.

III. Conclusiones y recomendaciones sobre las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz

A. Progresos en relación con el plazo de implantación

Plazo para la implantación de las IPSAS en las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz

34. Al 30 de junio de 2009 las Naciones Unidas habían revisado el plazo original de 2012 para la implantación de las IPSAS (incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz) fijándolo en 2014. Las fechas básicas son las siguientes:

- El primer año completo de adopción de las IPSAS para las operaciones de mantenimiento de la paz será el ejercicio económico que terminará el 30 de junio de 2014, lo cual significa que la Administración tendrá que estar lista en todos los aspectos prácticos el 1 de julio de 2013;
- El primer año completo de adopción de las IPSAS para las Naciones Unidas será el ejercicio económico que terminará el 31 de diciembre de 2014, lo cual significa que la Administración tendrá que estar lista el 1 de enero de 2014.

35. La Administración explicó que la decisión de extender el plazo se tomó para coordinar la implantación de las IPSAS con el establecimiento del sistema Umoja, porque los sistemas actuales de gestión de recursos y activos no pueden producir los datos contables necesarios para producir estados financieros conformes con las IPSAS sin mejoras o intervenciones manuales considerables y costosas. A fines de 2010 se hizo evidente que la ejecución del proyecto Umoja se había atrasado y en marzo de 2011 se indicó al Comité de Gestión de las Naciones Unidas que el proyecto estaba por lo menos 10,5 meses atrasado con respecto al plazo (diciembre

de 2014); por tanto no estará totalmente desplegado hasta 2015 y no puede apoyar la aplicación de las IPSAS como estaba previsto.

36. En marzo de 2011 se estableció un grupo de trabajo conjunto, presidido por un representante del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, para facilitar la mejora de la coordinación entre los dos proyectos y ayudar al director del proyecto Umoja a elaborar y presentar una estrategia y un calendario del proyecto Umoja en apoyo de las IPSAS al Comité Directivo del Umoja. En el momento del examen de la Junta, se estaba reevaluando la implantación del sistema Umoja para ver si se podía reorientar al establecimiento de los elementos necesarios para apoyar la aplicación de las IPSAS según el objetivo de 2014. Se preveía que se tomaría una decisión sobre esto entre junio y agosto de 2011, cuando quedarían menos de 24 meses para que estuviera listo para las operaciones de mantenimiento de la paz (1 de julio de 2013). La Junta observa también que el director del proyecto dimitió en junio de 2011, y a la fecha de la redacción del presente informe no estaba claro para la Junta cuáles serían las consecuencias de ese hecho para el proyecto Umoja y por tanto para la implantación de las IPSAS.

37. Aunque hay buenas razones para priorizar las partes del sistema Umoja que apoyan la implantación de las IPSAS, si así se hace otros elementos del sistema tendrán necesariamente que retrasarse. Esto podría crear riesgos para la transformación institucional en otras esferas prioritarias, y también crearía riesgos para el impulso y los presupuestos de Umoja, porque el personal podría cansarse y la financiación agotarse, lo cual podría retrasar e incluso reducir la realización de los beneficios previstos del sistema. Hay que examinar detenidamente y enunciar las posibles interdependencias, riesgos y beneficios para que se pueda tomar una decisión informada. La Junta también ve con preocupación que no haya actualmente un plan para imprevistos acordado, por si el establecimiento gradual del sistema Umoja resulta imposible o solo parcialmente posible. La Junta considera que toda nueva extensión del plazo para la aplicación de las IPSAS sería perjudicial para la reputación de las Naciones Unidas y pondría en peligro la adopción de las IPSAS. Por tanto es esencial que las Naciones Unidas elaboren un plan para imprevistos pragmático y viable para alcanzar el objetivo de la implantación en 2014 sin el sistema Umoja.

38. La Junta recomienda que la Administración examine detenidamente todos los posibles interdependencias, riesgos, costos y beneficios de la implantación gradual del sistema Umoja y las IPSAS.

39. La Junta también recomienda que la Administración ultime y adopte planes para imprevistos, por si la implantación gradual del sistema Umoja resulta imposible o fracasa.

40. La Administración declaró que era consciente de la necesidad de gestionar la realización de los beneficios de ambos proyectos e indicó a la Junta que a fines de junio se había indicado al Comité de Gestión que el calendario del proyecto Umoja no se podía reorganizar completamente para apoyar la implantación de las IPSAS. Por tanto la Administración ha empezado a elaborar planes para imprevistos para mitigar los riesgos de posibles retrasos en el despliegue del sistema Umoja. La intención es que los planes para imprevistos, que incluirán alguna reorganización del calendario del proyecto Umoja, modificaciones limitadas de los sistemas funcionales actuales y algunas soluciones manuales, sean examinados periódicamente por la Administración para adaptarlos a los progresos de los dos

proyectos. La Junta todavía no ha visto los planes y subraya que toda solución manual solo puede ser una medida provisional de duración limitada antes de la entrada en pleno funcionamiento de un sistema de gestión de los recursos institucionales.

Plan de implantación

41. La Administración indicó a la Junta que el proyecto IPSAS había trabajado sobre la base de un plan de implantación de alto nivel centrado en las lagunas de las políticas contables, la elaboración de material didáctico y el trabajo de diseño necesario para el sistema Umoja. Hasta 2010 otros trabajos habían incluido la aplicación progresiva de los requisitos de las IPSAS, por ejemplo el reconocimiento y la declaración detallada del pasivo relacionado con el seguro médico después de la separación del servicio, la racionalización de la contabilidad de las obras de construcción en ejecución para el plan maestro de mejoras de infraestructura y la declaración de las contribuciones en especie y el pasivo eventual. Estos trabajos han empezado a allanar el camino para que todas las partes de las Naciones Unidas adopten los cambios que traerá consigo la implantación de las IPSAS, pero son solo un comienzo.

42. A fines de 2010 la Administración inició la producción de un plan de implantación más detallado. Este plan incluirá modelos para la planificación detallada en esferas operacionales (misiones, departamentos y oficinas) mucho más centrados en las dificultades prácticas y logísticas de la implantación de nuevos procedimientos institucionales y la reunión y preparación de los datos contables brutos necesarios para la aplicación de las IPSAS. Las Naciones Unidas también han hecho un estudio reciente para evaluar la preparación de las oficinas y misiones para la aplicación de las IPSAS y para determinar la magnitud del trabajo necesario. A la fecha del presente informe, el plan de implantación detallado sigue siendo un trabajo en curso con aprobación prevista para la segunda mitad de 2011.

43. El plan de implantación tiene que ultimarse en consulta con las misiones y las oficinas fuera de la sede, y la Junta observa que esto se debatió en el taller de Jefes de Finanzas de junio de 2011, con miras a ultimar poco después los planes locales particulares. La Junta acoge con agrado que se haga más hincapié en el examen de la implantación práctica. Sin un plan de implantación general claro, sigue siendo difícil para las esferas operacionales participar eficazmente en la adopción de las IPSAS; y sin claridad sobre las decisiones relacionadas con el sistema Umoja y un plan de implantación detallado, la Junta no puede garantizar que las Naciones Unidas estén bien encaminadas para implantar las IPSAS en 2014. La elaboración de un plan de implantación detallado es ahora una tarea indispensable que no puede aplazarse. A continuación se indican algunas de las tareas esenciales que deben enunciarse claramente en el plan de implantación:

a) **Preparación de los datos contables:** hay una enorme cantidad de nuevos datos que deben captarse en todas las operaciones mundiales de las Naciones Unidas para lograr la conformidad con las IPSAS. Por ejemplo, datos sobre el valor, el volumen y el lugar de los activos, tarea que es especialmente grave para las operaciones de mantenimiento de la paz, que tienen la mayor parte de los activos de las Naciones Unidas. Hay también la tarea importante de trasladar los datos contables “hereditarios” de los muchos sistemas actuales al nuevo sistema Umoja. En el momento del examen de la Junta, la mayor parte de esta reunión y limpieza

sistemática de datos había empezado hacía poco, y la Administración no podía presentar a la Junta un plan claro para limpiar y trasladar los datos de los sistemas “hereditarios” al sistema Umoja y presentarlos para la auditoría. La magnitud de esta tarea esencial es enorme, y el anexo II indica la gama de datos que hay que preparar y las dificultades consiguientes. La Junta observa con agrado que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) ha elaborado programas de trabajo para apoyar a la Administración en la preparación de datos contables y reforzar el cumplimiento por las esferas operacionales. La Junta coordinará sus actividades estrechamente con la OSSI de manera que este trabajo pueda contribuir a dar la seguridad requerida por la Junta;

b) **Elaboración de proyectos de estados financieros:** la elaboración de un conjunto modelo de cuentas de prueba con datos contables reales permite a las Naciones Unidas poner a prueba su capacidad de producir cuentas conformes con las IPSAS y al mismo tiempo permite a la Junta descubrir posibles puntos débiles y dar asesoramiento antes de la implantación de las IPSAS. El Equipo de las Naciones Unidas para la implantación de las IPSAS ha preparado un modelo de cuenta según las IPSAS, pero, a causa de problemas no resueltos relacionados con las políticas contables, el modelo todavía no se ha remitido a la Junta. El Equipo de implantación también es consciente de la importancia de poblar los proyectos de estados financieros con datos reales para que la Junta los evalúe, pero no está seguro de tener los recursos necesarios para preparar cuentas de prueba completas. Sin un simulacro con datos reales es difícil que una organización tan compleja como las Naciones Unidas pueda producir estados financieros de calidad suficiente para resistir una auditoría dentro de los plazos fijados para la implantación;

c) **Auditoría de los saldos de apertura:** la elaboración de modelos de estados financieros será apoyada por un trabajo para establecer saldos de apertura de activos, pasivos y reservas para el primer año de adopción. Este es de hecho el punto de partida, en la contabilidad basada totalmente en valores devengados, del establecimiento de la situación financiera inicial. La Junta observa que el Equipo de implantación de las IPSAS prevé que los saldos de apertura se prepararán en “forma progresiva”, fondo por fondo, y se remitirán a los auditores de la misma manera. Al igual que la incertidumbre sobre la reunión de datos contables básicos, la Junta ve con preocupación que falta claridad sobre la forma en que se elaborarán los saldos de apertura y un balance de apertura con ese método progresivo y sobre los plazos para ello.

44. La Junta recomienda que la Administración prepare un plan de implantación completo, práctico y detallado para las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz lo antes posible una vez que se haya tomado una decisión sobre la estrategia de ejecución del proyecto Umoja.

45. La Junta también recomienda que el plan de implantación de la Administración:

a) **Se base en planes de apoyo a nivel operacional para concentrar las actividades de los departamentos, las oficinas fuera de la sede y las misiones;**

b) **Establezca cómo y cuándo los datos contables en valores devengados sobre bienes no fungibles, alquileres, obligaciones legales, garantías, existencias de bienes fungibles, contratos y personal contratado localmente se reunirán, limpiarán y trasladarán al sistema Umoja y se presentarán para la auditoría;**

c) Incluya planes claros para comparar los estados financieros de las Naciones Unidas con un conjunto de estados financieros conformes con las IPSAS para determinar las medidas y revisiones necesarias para cumplir el calendario de implantación y produzca un conjunto de cuentas de prueba con datos contables reales para que la Junta lo examine;

d) Incluya planes claros para crear los saldos y balances de apertura, que deben remitirse a la Junta lo antes posible. El plan debe basarse en el riesgo, centrándose primero en la preparación de los saldos de apertura de las oficinas más importantes, e incluir tiempo suficiente para que la Junta haga una auditoría del balance de apertura lo antes posible y a más tardar tres meses antes del fin del primer año de adopción de las IPSAS.

46. La Administración indicó a la Junta que, a causa del calendario apretado, podría no ser posible producir cuentas de prueba completas, pero tenía la intención de hacer simulacros sobre la mayoría de los fondos más importantes y de mayor riesgo para las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz. La Junta volverá a considerar la planificación de las auditorías de prueba con carácter urgente en 2011.

B. Disposiciones de gobernanza e implantación

47. El Comité de Gestión de las Naciones Unidas, presidido por el Vicesecretario General, tiene a su cargo la responsabilidad y la supervisión generales de los proyectos de transformación institucional IPSAS y Umoja. El proyecto de las Naciones Unidas sobre las IPSAS es supervisado por el Comité Directivo de las IPSAS, que preside el Contralor de las Naciones Unidas. El Comité Directivo del Umoja está presidido por el Secretario General Adjunto de Gestión. Antes de diciembre de 2010 los dos comités directivos informaban periódicamente al Comité de Gestión. En época reciente las disposiciones de gobernanza se han fortalecido requiriendo que los dos comités directivos informen trimestralmente al Comité de Gestión.

48. Teniendo en cuenta la magnitud y los aspectos técnicos de cada proyecto, es comprensible y conveniente que se hayan establecido un comité directivo para la adopción de las IPSAS y otro para la ejecución del proyecto Umoja. Es evidente que los dos comités son muy interdependientes y que ambos buscan objetivos parecidos en más de una esfera; por ejemplo, políticas y procedimientos de gestión financiera más eficaces. Esta interdependencia se ha hecho más evidente con el efecto de los retrasos del Umoja y la creación del nuevo grupo de trabajo conjunto para las IPSAS y el Umoja.

49. La Junta considera que el aumento del trabajo conjunto y la coordinación entre los equipos de los proyectos es un hecho positivo. En vista de las dificultades de la realización de los beneficios de las IPSAS, que a su vez depende de la revisión de los procedimientos institucionales y de un sistema de planificación de los recursos institucionales en pleno funcionamiento, la Junta desea alentar a la Administración a considerar la posibilidad de extender el trabajo conjunto a otras esferas, especialmente porque las esferas operacionales entran cada vez más en la labor de implantación y los dos proyectos les imponen exigencias. Entre tanto, la Junta observa que el grupo de trabajo no tiene atribuciones oficiales y no está claro cómo se aprobarán y aplicarán las decisiones que tome.

50. En las Naciones Unidas las actividades de cambio institucional para el Umoja y las IPSAS podrían combinarse para obtener beneficios en costos (de comunicaciones, formación y tiempo del personal) y eficacia. Los mensajes de gestión del cambio se transmitirían más eficazmente como mensajes comunes, que emplearían de manera más eficiente el tiempo del personal directivo. Esto también contribuiría a cambiar la idea de que las IPSAS son una iniciativa financiera técnica y empezaría a establecerlas en la mente de los funcionarios como algo que podría tener un efecto real para ellos.

51. Para realizar todos los beneficios de los nuevos procesos y la nueva información de las IPSAS y el Umoja es necesario que haya un marco claro y eficaz de rendición de cuentas y gestión del riesgo para la organización en conjunto; y esta observación implica la necesidad de armonizar la debida rendición de cuentas y las facultades de los administradores que prestan los servicios de las Naciones Unidas. Estos son los requisitos de la realización de los beneficios, que deben integrarse en un programa general de cambio. De lo contrario la administración no estará facultada para el uso de la nueva información a fin de mejorar la eficiencia de sus actividades en relación con los costos ni rendirá cuentas de ese uso, y no se realizarán todos los beneficios. La Junta está informada de diversas iniciativas encaminadas a mejorar la rendición de cuentas y la gestión del riesgo en las Naciones Unidas y se propone volver a examinar este asunto en sus informes futuros.

52. La Junta recomienda que la Administración evalúe la viabilidad de combinar las actividades de cambio institucional para el Umoja y las IPSAS.

53. La Junta recomienda que la Administración incluya el nuevo e importante grupo de trabajo conjunto en su estructura formal de gobernanza y establezca atribuciones claras que determinen cómo se aprobarán y aplicarán sus decisiones.

Equipo de ejecución

54. Es importante en todo gran proyecto de transformación institucional que haya un equipo de ejecución del proyecto capaz, especialmente dedicado al proyecto y provisto de los recursos necesarios. Las Naciones Unidas establecieron el Equipo del Proyecto de Aplicación de las IPSAS en 2007. El Equipo tiene una plantilla de 18 funcionarios, pero en el momento del examen de la Junta tenía tres puestos vacantes y había funcionado más de 12 meses con personal reducido. Han quedado vacantes puestos importantes, entre ellos el de un gestor del cambio para coordinar el proyecto IPSAS con el establecimiento de los procedimientos institucionales Umoja y para gestionar otros aspectos de esta transformación institucional, incluida la formación. La Administración indicó a la Junta que había dejado vacantes estos puestos deliberadamente, a fin de proteger su presupuesto para la fase de ejecución. La Junta opina que las vacantes inevitablemente han contribuido al retraso de la elaboración de un plan de implantación detallado. Se ha indicado a la Junta que el equipo del proyecto estará completo en diciembre de 2011, incluida la contratación de un “gestor del cambio”.

55. La Junta recomienda que la Administración establezca un equipo de implantación de las IPSAS sobre la base de una reevaluación de los recursos, conocimientos y experiencia necesarios, a la luz del plan de implantación revisado, la magnitud de las tareas y los problemas de gestión del cambio.

56. El Equipo de implantación de las IPSAS ha producido una amplia serie de documentos sobre políticas contables conformes con las IPSAS, y la Junta lo asesora al respecto. Según las previsiones actuales, el marco de política contable aprobado no estará terminado hasta marzo de 2012. El despliegue de la mayor parte de las políticas conformes con las IPSAS en las dependencias operacionales se hará mediante el Umoja y, en su mayor parte, se combinará con la ejecución del Umoja. Más allá de las preocupaciones actuales sobre la estrategia de ejecución y los retrasos del Umoja, la Junta teme que este calendario no dé tiempo suficiente para que las esferas operacionales estén listas para aplicar las políticas y los procedimientos conexos de manera correcta y uniforme. En vista, en particular, de la magnitud de las operaciones de mantenimiento de la paz, éste es un riesgo grave para la producción de estados financieros conformes con las IPSAS en el primer año de aplicación.

57. La Junta recomienda que, en la elaboración del plan de implantación de las IPSAS, la Administración incluya tiempo y recursos suficientes para un nivel adecuado de consulta con la Junta antes de la aprobación, para determinar los posibles riesgos o problemas resultantes de su adopción.

58. Es buena práctica reconocida establecer en todo gran proyecto un grupo principal encargado de manejar las disciplinas considerables de gestión de proyectos necesarias para el éxito de la ejecución, el seguimiento y la notificación de los progresos y la creación de un enfoque común de gestión del proyecto en toda la organización. La Junta observó que el Equipo de las Naciones Unidas de implantación de las IPSAS estaba creando una Oficina de Gestión del Proyecto con este fin, que el Equipo prevé que contribuirá a reducir la carga administrativa de las misiones y oficinas y a aumentar la visibilidad de los progresos en todos los niveles de las Naciones Unidas.

Presupuesto para las IPSAS

59. El presupuesto indicativo total aprobado en 2006 por la Asamblea General para la adopción de las IPSAS asciende a 23 millones de dólares (véase el anexo II). Esto excluye los costos considerables pero no cuantificables que resultarán a medida que las esferas operacionales aumenten su participación en la implantación. Al fin de febrero de 2011 la Administración había gastado unos 4,7 millones de dólares entre 2006 y 2011, y quedaban 6,1 millones de dólares hasta el fin del bienio en curso.

60. El proyecto de presupuesto para 2012-2013 se ha reducido considerablemente como parte de la reducción de gastos requerida por el Secretario General en las Naciones Unidas, aunque la Administración indicó a la Junta que el presupuesto total final para la adopción de las IPSAS se mantendría en los 23 millones de dólares aprobados inicialmente por la Asamblea General. La Junta considera que esto puede no ser conveniente, en vista de los problemas que afronta la implantación de las IPSAS, y puede crear dificultades si a largo plazo retrasa la implantación, con aumento del costo total, y la realización de los beneficios (el “rendimiento”). La Junta observó que sería necesario volver a evaluar la suficiencia del presupuesto para las IPSAS y adecuarlo a la estrategia de implantación detallada.

61. La Junta también observó que en el presupuesto total de 23 millones de dólares (véase el anexo II) se reservan 7,5 millones de dólares para consultores, 5,7 millones de dólares para personal temporario general y 5,2 millones de dólares para

servicios por contrata, viajes y otros gastos. En cambio, hay solo 4,6 millones de dólares para puestos de plantilla permanentes. Esto puede indicar que el Equipo de implantación de las IPSAS ha sido menor que lo deseado, y por tanto puede ser necesario un número considerable de personal externo de corta duración. La Junta estima que debe haber un equilibrio entre el método de emplear consultores y la necesidad de crear una capacidad interna sostenible de gestión financiera.

62. La Junta recomienda que, en la elaboración de la nueva estrategia de implantación, la Administración reevalúe el presupuesto para las IPSAS a fin de asegurar que el presupuesto disponible sea adecuado a los planes actualizados de implantación de las IPSAS y que haya recursos suficientes para apoyar la nueva estrategia a fin de cumplir el calendario para la adopción del primer estado financiero y después.

Evaluación y gestión de riesgos

63. La Junta observa con preocupación que a la fecha del examen no se había establecido un enfoque formal y estructurado de gestión del riesgo, incluido un registro de riesgos, para el proyecto de implantación de las IPSAS. Para este gran proyecto de transformación institucional, la Junta habría esperado que desde el principio los principales riesgos para el proyecto se hubieran determinado, priorizado por orden de gravedad, asignado claramente a los propietarios con facultades para gestionarlos y con medidas claras de mitigación e informes periódicos sobre los riesgos. Es verdad que en las presentaciones que se hicieron en marzo de 2011 al Comité de Gestión sobre el estado de los proyectos IPSAS y Umoja se resumieron los principales riesgos para cada proyecto, haciendo hincapié en el establecimiento de saldos de apertura fiables del activo y el pasivo, la producción de estados financieros conformes y la obtención de la aceptación de las políticas contables por la auditoría externa. Sin embargo, no se evaluó la probabilidad de esos riesgos ni su posible efecto, ni se elaboraron planes detallados para mitigarlos aparte de algunas consideraciones generales.

64. La Administración aceptó la recomendación de la Junta de que el grupo de trabajo conjunto IPSAS/Umoja elaborara, con carácter de urgente, un marco de riesgo para la implantación de las IPSAS, en el cual se determinarían los principales riesgos para la implantación, se indicara cómo se mitigarían los riesgos (incluido el establecimiento de un presupuesto para imprevistos si correspondía) y se asignaran propiedad y rendición de cuentas para la gestión de los riesgos.

65. La Administración observó que en junio de 2011 el Equipo de las Naciones Unidas para la aplicación de las IPSAS había elaborado y presentado un registro de riesgos al Comité Directivo de las IPSAS. Se ha iniciado el trabajo de elaborar estrategias de mitigación y asignar claramente propiedad y rendición de cuentas para cada riesgo.

*Revisión del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera
Detallada de las Naciones Unidas*

66. El Equipo para la aplicación de las IPSAS está elaborando proyectos de revisión del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas para tener en cuenta la adopción de la contabilidad de valores devengados y las IPSAS. Se prevé que este trabajo estará listo para que la Asamblea

General lo apruebe en el otoño de 2011. La Junta no ha visto las enmiendas, pero sabe que la Administración tiene la intención de remitirlas a la Junta para que confirme la compatibilidad del nuevo reglamento y reglamentación detallada con los elementos fundamentales de la contabilidad de valores devengados antes de su aprobación.

IV. Conclusiones y recomendaciones para los fondos y programas de las Naciones Unidas

Resumen general

67. Esta sección del informe abarca siete fondos y programas de las Naciones Unidas, incluida la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, para todos los cuales la fecha prevista de adopción de las IPSAS es 2012. La Junta, aunque sabe que las entidades están en etapas diferentes de sus calendarios de implantación, opina que estas entidades pueden implantar las IPSAS el 1 de enero de 2012, pero algunas todavía tienen que terminar tareas esenciales y mitigar riesgos considerables para poder implantar las IPSAS en el plazo fijado. Como el tiempo disponible de aquí al fin del plazo es mínimo, estas entidades no pueden permitirse retrasos.

68. Aún si se producen estados financieros conformes con las IPSAS en 2012, es difícil que los beneficios esperados de la adopción de las IPSAS se realicen sin otro retraso considerable, porque la mayoría de las entidades carecen de estrategias de realización de beneficios y planes de implantación adecuados.

69. La Junta ha aportado a cada una de las entidades comentarios detallados en memorandos de observaciones y cartas sobre asuntos de gestión y seguirá informando en detalle sobre cada entidad. En el presente informe la Junta ha resumido en el cuadro 1 elementos importantes de los planes de implantación de las IPSAS para dar una sinopsis de los progresos de las entidades en la fecha del examen de la Junta.

Cuadro 1
Progresos en relación con los objetivos de implantación

<i>Criterios principales</i>	<i>PNUD</i>	<i>UNFPA</i>	<i>UNOPS</i>	<i>UNICEF</i>	<i>ACNUR</i>	<i>OOPS</i>
Riesgo de que las IPSAS no se implanten en 2012	Riesgo bajo	Riesgo mediano	Riesgo mediano o alto	Riesgo mediano	Riesgo mediano	Riesgo mediano
Se ha establecido un plan de implantación detallado	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El plan determina los hitos adecuados	Sí	Parcialmente	Sí	Sí	Sí	Sí
La entidad está bien encaminada según los hitos básicos	Sí	Sí	Parcialmente; algún retraso con respecto al plan	Sí	Parcialmente; algún retraso con respecto al plan	Parcialmente; algún retraso con respecto al plan
Se ha establecido un sistema adecuado de gestión de los recursos institucionales	Sí	Sí	Sí	Parcialmente; se ha iniciado la prueba de aceptación de los usuarios, que se terminará en agosto de 2011	Sí	Parcialmente; se basa en un sistema hereditario que es parcialmente compatible y puede no ser sostenible a largo plazo
Los planes de reunión, limpieza y traslado de datos contables marchan según lo previsto	En curso	En curso	En curso	En curso	En curso	Sí
Se han preparado y se han remitido a la Junta modelos de estados financieros	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Hay planes claros para establecer saldos de apertura	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente; planes no terminados a la fecha del examen	No	No; no suficientemente detallados
Planea un simulacro con datos contables reales	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Sí, pero el calendario es apretado	Sí

Progresos en relación con los objetivos de implantación

70. La Junta examinó los progresos hechos por los fondos y programas en relación con los hitos establecidos en los planes de implantación y comprobó que algunas entidades estaban atrasadas. En general, la Junta observó que las entidades tenían planes detallados, apoyados con hitos, y que los progresos en relación con los hitos se seguían y se comunicaban al personal directivo.

71. La Junta recomienda que todas las entidades que todavía no lo hayan hecho a) apliquen controles adecuados de seguimiento del proyecto, b) mejoren sus planes incluyendo detalles sobre la preparación de estados financieros y saldos de apertura de prueba y c) den prioridad a las actividades encaminadas a los objetivos que deben haberse alcanzado en la fecha de entrada en funcionamiento o antes de esa fecha sobre las actividades que podrían ejecutarse después de esa fecha (esto vale en particular para las entidades que están atrasadas).

Modelos de estados financieros y cuentas de prueba

72. La preparación de modelos de estados financieros y cuentas de prueba es un trabajo esencial en la implantación de las IPSAS, que da a las entidades una primera oportunidad de probar si están listas para producir estados financieros conformes con las IPSAS y al mismo tiempo permite a la Junta descubrir posibles puntos débiles y dar asesoramiento. El PNUD y el UNFPA han preparado y presentado a la Junta modelos de estados financieros, pero Estos todavía no contienen datos contables reales y deben ser revisados y examinados de nuevo con la Junta cuando se hayan hecho nuevas revisiones de la política de contabilidad en esas entidades. Las demás entidades han incluido la preparación de modelos de estados financieros en sus respectivos planes, pero todavía no los han preparado.

73. Aunque la mayoría de las entidades planeaban elaborar estados financieros de prueba antes de la implantación, usando datos contables reales, la Junta ve con preocupación que el calendario para hacerlo será apretado y cualquier retraso podría no dar tiempo suficiente para revisarlos y corregirlos. Los plazos para terminar las cuentas bienales, que servirán de precursoras para la preparación de los saldos de apertura, también pueden afectar los plazos para hacer el simulacro.

74. La Junta recomienda que todas las entidades que todavía no lo hayan hecho a) comparen sus estados financieros con un conjunto conforme con las IPSAS para determinar las medidas y revisiones necesarias para cumplir el calendario de implantación y b) preparen modelos de estados financieros y establezcan planes claros para producir un simulacro de cuentas con datos contables reales que incluyan tiempo suficiente para que la Junta las examine.

Sistemas de planificación de los recursos institucionales

75. El aumento que traerán consigo las IPSAS de las necesidades de datos sobre las transacciones contables significa que las entidades necesitan sistemas de planificación de los recursos institucionales más avanzados para aplicar las normas. El trabajo de establecer un sistema adecuado de planificación de los recursos institucionales está bien avanzado en la mayoría de las entidades. Por ejemplo, el PNUD, la UNOPS y el UNFPA son copropietarios de un sistema de planificación de los recursos institucionales (Atlas) ya establecido. Cada una de estas entidades es

responsable de la especificación y la configuración de sus sistemas, pero el PNUD tiene a su cargo la responsabilidad general en nombre de las tres entidades. En el PNUD la marcha del trabajo sobre la especificación y configuración del sistema se había retrasado. El PNUD, la UNOPS y el UNFPA tienen que seguir de cerca la forma en que las actividades de la Oficina de Sistemas y Tecnología de la Información del PNUD están organizadas para cumplir los plazos de la adaptación de los respectivos sistemas.

76. A causa de restricciones presupuestarias, el OOPS se propone implantar las IPSAS usando su sistema actual de planificación de los recursos institucionales, a pesar de la conclusión a que llegó un estudio de deficiencias que el Organismo encargó en 2008, de que el sistema solo podía llegar a una conformidad parcial y podía no ser sostenible en el futuro. El OOPS indicó que presentaría los cambios necesarios del sistema a su proveedor para determinar si podrían introducirse en el sistema en cuanto las políticas y procedimientos estuvieran listos. La Junta considera que esto es un riesgo considerable, que tendrá que manejarse atentamente para evitar todo retraso de la implantación de las IPSAS.

77. La Junta recomienda que el PNUD, la UNOPS y el UNFPA sigan examinando la forma en que las actividades de la Oficina de Sistemas y Tecnología de la Información del PNUD están organizadas para cumplir los plazos para la adaptación de los respectivos sistemas de planificación de los recursos institucionales.

78. La Junta también recomienda que el OOPS siga examinando atentamente el riesgo de que su sistema actual de planificación de los recursos institucionales no pueda ajustarse a las IPSAS y elabore planes para imprevistos, según corresponda.

Reunión de datos

79. En todas las entidades hay trabajo por hacer para reunir, limpiar y trasladar datos para la implantación de las IPSAS. La complejidad de la reunión de datos aumenta con las IPSAS, porque las entidades deben considerar los datos que se llevan sobre el terreno y en las oficinas de país. El anexo III da ejemplos de los datos que hay que reunir para ajustarse a las IPSAS. La Junta observó que la mayoría de las entidades habían incluido la limpieza y el traslado de datos como parte de sus planes de implantación, aunque en general había retrasos en relación con los calendarios. En el UNFPA la Junta observó que las tareas de limpieza se habían asignado a diferentes dependencias de la organización y que podía ser necesario seguirlas como parte del proyecto IPSAS para asegurar que se ajustaran al plan general del proyecto IPSAS. La Junta teme que, sin planes adecuados, el personal sobre el terreno o de las oficinas de país no esté capacitado y familiarizado con las nuevas políticas y procedimientos necesarios para la implantación de las IPSAS; por ejemplo, la necesidad de catalogar exactamente el volumen y el valor de los activos.

80. La Junta recomienda que todas las entidades que todavía no lo hayan hecho establezcan planes claros para la reunión, limpieza y traslado de datos para la implantación de las IPSAS y empiecen urgentemente ese trabajo.

Cuadro 2
Disposiciones sobre gobernanza e implantación

<i>Criterios principales</i>	<i>PNUD</i>	<i>UNFPA</i>	<i>UNOPS</i>	<i>UNICEF</i>	<i>ACNUR</i>	<i>OOPS</i>
Las disposiciones sobre gobernanza son adecuadas y el personal directivo participa en ellas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Se ha establecido un equipo de implantación capaz y provisto de todos los recursos	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Sí	Parcialmente; algún uso de expertos externos	Parcialmente; no hay director de proyecto ni equipo dedicado especialmente a la implantación de las IPSAS
Se ha establecido un presupuesto actualizado y suficiente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcialmente, pero no es suficiente salvo para contratar consultores cuando sea necesario
El proyecto tiene un marco de gestión del riesgo estructurado	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcialmente
El marco de políticas contables está terminado	Esencialmente completo; queda una política por terminar	Esencialmente completo; queda una política por terminar	Parcialmente; solo dos políticas están terminadas	Parcialmente; algunas políticas todavía en elaboración	Parcialmente; no todas las políticas están terminadas y aprobadas	Parcialmente; solo dos políticas están terminadas
Las oficinas exteriores están listas para implantar las nuevas políticas y procedimientos	Parcialmente; el Centro Mundial de Servicios Comunes para manejar las transacciones complejas de las oficinas de país está esperando la aceptación de los gobiernos anfitriones y no ha terminado la contratación de personal	Parcialmente	Parcialmente	No; los procedimientos para las oficinas exteriores todavía no están listos o no se han desplegado	No; los procedimientos para las oficinas exteriores todavía no están listos o no se han desplegado	No aplicable
Se han revisado y aprobado el reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada	Sí; el reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada revisados están terminados y esperando aprobación	Sí, están bien avanzados	Parcialmente; nueva revisión en curso	Sí; el reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada están terminados y esperando aprobación	Parcialmente; la Junta recibió proyectos en junio de 2011	No

Gobernanza del proyecto IPSAS

81. La Junta comprobó que las disposiciones sobre gobernanza eran adecuadas y tenían la participación del personal directivo en todas las entidades.

Elaboración de políticas contables

82. La elaboración de políticas contables para cumplir las IPSAS es una medida inicial esencial para la implantación. Los retrasos tienden a producir un plan congestionado para hacer las configuraciones de sistemas necesarias, revisar los procedimientos institucionales y preparar las oficinas sobre el terreno y de país para implantar las nuevas políticas. La Junta observó que algunas entidades habían hecho progresos considerables hacia la terminación de las políticas contables (el PNUD y el UNFPA, el UNICEF y el ACNUR), pero en otras (la UNOPS y el OOPS) quedaba bastante trabajo por hacer en ese sentido. Esto crea riesgos graves, porque las políticas contables que se elijan tendrán grandes consecuencias para los procesos de reunión de datos, las estrategias de capacitación y, lo más importante, la adaptación de los sistemas de planificación de los recursos institucionales. La Junta subraya la necesidad de que todas las entidades terminen las políticas contables para ajustarse a las IPSAS y las remitan a la Junta para que las examine.

83. La Junta recomienda que todas las entidades que todavía no lo hayan hecho establezcan estrategias adecuadas para mitigar el riesgo de un plan congestionado en el período anterior al 1 de enero de 2012.

Recursos presupuestarios disponibles para la implantación

84. La Junta examinó el grado en que cada entidad tenía un presupuesto adecuado para la adopción de las IPSAS y la forma en que se gestionaba la ejecución con respecto al presupuesto. En general los equipos del proyecto IPSAS tenían recursos suficientes y las partes interesadas y los comités directivos los apoyaban con contribuciones pertinentes. La Junta observó que la UNOPS y el OOPS empleaban principalmente personal interno y no contrataban especialistas en las IPSAS. Sin embargo, sus respectivos presupuestos y planes preveían el uso de consultores para ayudar a los equipos internos. El uso de personal interno en el proyecto tiene para estas entidades ciertas ventajas de reducción de costos y retención de conocimientos, pero las entidades tienen que manejar el riesgo de que sus políticas y procedimientos contables no se ajusten suficientemente a las IPSAS y el riesgo de conflicto entre los calendarios del personal, sobre todo cuando se acerca el fin del plazo. Por tanto los presupuestos especificados para las IPSAS en estas entidades pueden no ser reflejo fiel de los recursos gastados realmente en la implantación de las IPSAS, porque no tienen en cuenta el tiempo dedicado por el personal de finanzas interno.

85. El OOPS ha suspendido sus planes de contratar un jefe dedicado especialmente al proyecto a causa de limitaciones presupuestarias. El ACNUR tendrá que emplear consultores externos para algunas tareas, pero a más largo plazo necesitará personal debidamente calificado para producir y asegurar los beneficios de las IPSAS después de la adopción. El UNFPA todavía está en proceso de contratar personal para plazas importantes del equipo de implantación, y el proceso de contratación para un puesto se ha suspendido temporalmente por limitaciones presupuestarias. La UNOPS tiene un solo funcionario dedicado a las IPSAS y todavía no había contratado otro personal para apoyar la implantación de las IPSAS.

86. La Junta recomienda que todas las entidades que todavía no lo hayan hecho a) establezcan equipos de implantación de las IPSAS expertos y provistos de todos los recursos y b) examinen la suficiencia de sus presupuestos en relación con sus planes más actualizados para la implantación de las IPSAS y aporten recursos adecuados en consecuencia.

Cuadro 3
Gestión de la realización de todos los beneficios de las IPSAS

<i>Criterios principales</i>	<i>PNUD</i>	<i>UNFPA</i>	<i>UNOPS</i>	<i>UNICEF</i>	<i>ACNUR</i>	<i>OOPS</i>
Las esferas operacionales han participado plenamente en la determinación de los posibles beneficios	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
Se ha establecido un plan eficaz de realización de los beneficios	No	No	No	Parcialmente	No	No
Formación del personal	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Sí; la estrategia y el plan de formación específica están establecidos; la formación empezará en agosto de 2011	Los planes están establecidos y listos para empezar la ejecución	Parcialmente
Estrategia de comunicación	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Sí
Se ha establecido un programa eficaz de gestión del cambio institucional	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Sí	Parcialmente	Parcialmente

Planes de realización de beneficios

87. Aún si se producen estados financieros conformes con las IPSAS en 2012, es muy difícil que los beneficios esperados de la adopción de las IPSAS se realicen sin otro retraso considerable, a causa de la falta de estrategias de realización de beneficios y planes de implantación adecuados en la mayoría de las entidades.

88. La Junta recomienda que cada entidad establezca un plan de realización de los beneficios de las IPSAS y un programa de gestión del cambio para las IPSAS que abarque toda la entidad, incluido un plan de comunicaciones completo para enunciar los cambios y beneficios que traerán consigo las IPSAS y la forma en que el personal directivo de cada departamento y oficina debe asumir la propiedad e impulsar la realización de los beneficios deseados.

Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas

89. La Junta es consciente de que la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas está reexaminando su estrategia de implantación. La Caja usa el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. El Reglamento y Reglamentación no se revisará hasta 2012 o después, lo cual añade un elemento de incertidumbre al objetivo de que la Caja implante las IPSAS en 2012. La Caja está tratando de obtener la aprobación del Comité Mixto de Pensiones para seguir aplicando el Reglamento y Reglamentación Detallada *mutatis mutandis* a su proceso de contabilidad y presentación de información financiera de una manera que le permita ajustarse a las IPSAS, y pedirá al Comité Mixto de Pensiones que apoye esta disposición transitoria para que la Asamblea General la apruebe en el sexagésimo sexto período de sesiones en 2011.

90. La Junta ha observado varios otros riesgos que la Caja tendrá que resolver para implantar las IPSAS en 2012. En particular, la Junta ha notado a) una estrategia de implantación insuficiente, b) progresos limitados en la elaboración de las políticas contables, c) la falta de un Jefe de Finanzas para dirigir el proyecto y de un equipo de implantación especialmente dedicado e integrado y d) la necesidad de evaluar completamente el efecto de la implantación de las IPSAS en sus sistemas. A la luz de estos riesgos, la Junta teme que la estrategia de la Caja para implantar las IPSAS en 2012 no sea realista.

91. La Junta recomienda que la Caja, en conjunto, a) ultime su estrategia de implantación de las IPSAS teniendo en cuenta la decisión del Comité Mixto de Pensiones y b) elabore planes de mitigación de los riesgos para resolver los riesgos determinados.

V. Reconocimiento

92. La Junta desea expresar su gratitud por la cooperación y asistencia que prestaron a su personal las administraciones y funcionarios de las entidades examinadas.

(Firmado) Amyas **Morse**
Contralor y Auditor General del Reino Unido de Gran Bretaña e
Irlanda del Norte
Auditor principal

(Firmado) Terence **Nombembe**
Auditor General de la República de Sudáfrica

(Firmado) **Liu Jiayi**
Auditor General de la República Popular China
Presidente de la Junta de Auditores

12 de julio de 2011

Anexo I

Objetivos de implantación de las IPSAS en las organizaciones de las Naciones Unidas

<i>Año</i>	<i>Número de organizaciones</i>	<i>Organización</i>
2014	2	Naciones Unidas (incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz)* ^a
2012	10	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Organización Internacional del Trabajo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* Universidad de las Naciones Unidas* Fondo de Población de las Naciones Unidas* Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia* Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos* Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente* Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas* ^b Organización Mundial de la Salud ONU-Mujeres* ^c
2011	2	Organismo Internacional de Energía Atómica Unión Postal Universal
2010	8	Organización de Aviación Civil Internacional Organización Marítima Internacional Unión Internacional de Telecomunicaciones Organización Panamericana de la Salud Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial Organización Mundial de la Propiedad Intelectual Organización Meteorológica Mundial
2008	1	Programa Mundial de Alimentos (en el tercer año siguiente a la plena implantación de las IPSAS)

Nota: La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación no dependen de la Asamblea General, pero adoptarán las IPSAS en 2014.

* Examinada por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas.

^a La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC están vinculados con la adopción de las IPSAS por las Naciones Unidas.

^b La Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas proyecta provisionalmente cambiar su fecha de implantación de las IPSAS para fijarla en un período que coincida con la de las Naciones Unidas.

^c ONU-Mujeres adoptará las IPSAS de conformidad con el calendario del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Está en su primer año de funcionamiento (2011).

Anexo II

Presupuesto para la implantación de las IPSAS en las Naciones Unidas

Marzo de 2011

La Asamblea General fue informada de que el presupuesto estimado para las IPSAS ascendía a 23,034 millones de dólares. El presupuesto se aprueba por separado para cada ciclo fiscal en el presupuesto ordinario y la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz. El estado de gastos se indica a continuación:

Previsiones de los gastos de la adopción de las IPSAS en las Naciones Unidas

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

	<i>Gastos</i>	<i>Saldo</i>	<i>Estimaciones**</i>		<i>Totales IPSAS</i>
	<i>2006-2011*</i>	<i>2010-2011</i>	<i>2012-2013</i>	<i>2014</i>	
1) Presupuesto ordinario					
Sección 28B, Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General					
Puestos	2 271,1	541,4	1 179,7	589,9	4 582,0
Personal temporario general	—	656,8	657,4	328,7	1 642,9
Consultores	—	488,5	193,8	193,8	876,1
Viajes de personal	118,5	93,8	37,3	50,0	299,6
Servicios por contrata	16,7	583,4	583,4	583,4	1 766,9
Otros	43,5	24,6	41,4	20,0	129,5
Subtotal, sección 28B, Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General	2 449,8	2 388,5	2 693,0	1 765,8	9 297,1
Sección 31, Actividades de financiación conjunta					—
Subvenciones y contribuciones	1 335,9	241,3	500,0	200,0	2 277,2
Total, presupuesto ordinario	3 785,7	2 629,8	3 193,0	1 965,8	11 574,3
2) Cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz***					—
Personal temporario general	871,8	809	1 580,8	790,4	4 051,7
Consultores	62,4	2 582	3 351,7	650,0	6 646,1
Viajes	20,2	62	405,4	202,7	690,1
Otros	—	—	52,2	18,8	71,0
Total, cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz	954,4	3 452,5	5 390,1	1 661,9	11 458,9
Total general 1) y 2)	4 740,1	6 082,3	8 583,1	3 627,7	23 033,2

* Total de gastos al 28 de febrero de 2011.

** Estas cifras son estimaciones altas.

*** El saldo de 2010-2011 de la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz incluye la habilitación de 2010/11 y estimaciones para el primer semestre de 2011/12.

Anexo III

Ejemplos de los datos contables que se necesitan para los estados financieros conformes con las IPSAS

Existencia, propiedad y valuación del activo fijo. Éste será un asunto importante para muchas entidades, en particular para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas necesitan establecer inequívocamente qué activos posee, cuánto valen y cuánto uso pueden sacar de ellos. Esto es esencial para establecer su base de activos y los cargos futuros por el consumo de esos activos. Esto puede requerir la valuación externa profesional de los activos y la determinación de la vida útil restante de todos los activos catalogados.

Adquisición. Actualmente hay unos 220 acuerdos marco y miles de contratos particulares o acuerdos que valen para una sola vez, cada uno de los cuales contiene un conjunto complejo de disposiciones de adquisición. Durante el proceso de evaluar los progresos hacia la adopción de las IPSAS, el tipo de contrato firmado tendrá un efecto en la contabilidad de las transacciones, activos y pasivos respectivos. Por tanto será importante considerar la naturaleza de esos contratos para determinar si son compras de activos, compras de servicios, arrendamientos financieros, arrendamientos operativos o instrumentos financieros.

Obligaciones y garantías legales. Esto también es esencial para establecer el tratamiento contable correcto de estas obligaciones y garantías en la misma forma que los arrendamientos.

Preparación de los datos sobre bienes no fungibles y bienes fungibles para la conversión a las IPSAS. Se prevé que los valores y el volumen de estos datos serán enormes (por ejemplo, el sistema de gestión del suministro de alimentos maneja la adquisición y la distribución de los alimentos para unos 100.000 miembros de las fuerzas de las Naciones Unidas sobre el terreno). La tarea será asegurar que la captura de estos datos sea tan completa y fiable como sea necesario para evitar omisiones o errores importantes en los estados financieros.

Información sobre el personal contratado localmente en las misiones. Además del personal internacional sobre el cual se llevan registros centralmente, unos 10.000 empleados son contratados localmente para misiones de mantenimiento de la paz, misiones políticas especiales o misiones de otro tipo. Hoy la información se guarda en una multitud de sistemas locales y se consolida manualmente en los estados financieros respectivos. Además, tanto el personal internacional como el personal de contratación local tienen derecho a una serie de prestaciones, como la prima de repatriación, el subsidio de educación, las dietas y el seguro médico después de la separación del servicio. Para la adopción de las IPSAS será necesaria más información sobre las vacaciones del personal (incluidos los días de vacaciones pendientes acumulados) y los pagos de prestaciones del personal, en particular detalles de los beneficios adquiridos, como el subsidio de educación, al cual ahora tiene derecho el personal contratado localmente, y el derecho a cualquier prestación después de la separación del servicio y las posibles obligaciones relacionadas con ella.