



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/853/Add.2
19 de septiembre de 1995

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
46º período de sesiones

INFORME DE LA JUNTA DE AUDITORES A LA ASAMBLEA GENERAL SOBRE LOS
ESTADOS FINANCIEROS DE LOS FONDOS DE CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS
ADMINISTRADOS POR LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, CORRESPONDIENTES
AL PERIODO TERMINADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1994

Adición 2

Medidas adoptadas o propuestas respecto de las recomendaciones
formuladas por la Junta de Auditores en su informe correspondiente
al período terminado el 31 de diciembre de 1994

I. INTRODUCCION

1. De conformidad con el párrafo 10 de la resolución 47/211 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1992, a continuación se presenta un informe sobre las medidas ya adoptadas por el ACNUR o que éste se propone adoptar con respecto a las recomendaciones de la Junta de Auditores que figuran en la parte principal del presente documento. A menos que se indique otra cosa, todas las referencias del texto guardan relación con este documento.

II. RECOMENDACION 9 a)

2. Se debería crear en la sede del ACNUR, tan pronto como sea posible, un sistema adecuado de reunión, registro y análisis de información en materia de ejecución de los programas. Este debería utilizarse para efectuar controles más sistemáticos y periódicos sobre la ejecución de los programas y los proyectos en las oficinas locales y los organismos de ejecución.

Medidas adoptadas por la Administración

3. Actualmente el ACNUR tiene en funcionamiento unos sistemas muy completos de registro de datos que permiten la vigilancia y el control de los gastos y la ejecución de los programas. Estos abarcan tanto la transmisión por vía electrónica de información sobre los gastos como el despacho por correo de una serie de informes elaborados sobre el terreno. Tanto las divisiones de apoyo como las divisiones operacionales de la sede utilizan esta información para supervisar, evaluar y controlar la situación sobre el terreno.

4. El ACNUR ha previsto agregar nuevas capacidades a los actuales sistemas de gestión financiera para permitir el registro en la sede de los acuerdos secundarios, informes y sumas de cheques emitidos sobre el terreno, facilitar la conciliación financiera de los proyectos y determinar las esferas en que falte información. Estas modificaciones estarán plenamente incorporadas en diciembre de 1995.

III. RECOMENDACION 9 b)

5. Es preciso mejorar la planificación de los programas para asegurar que las cartas de instrucción se emitan a tiempo y se elaboren planes de trabajo detallados para todos los programas y proyectos. También es preciso cerciorarse de que antes de iniciar la ejecución de proyectos y subproyectos se firmen con los asociados en la ejecución los acuerdos correspondientes y que éstos se redacten con precisión.

Medidas adoptadas por la Administración

6. Constantemente se introducen mejoras en el ciclo de planificación de los programas. Las recomendaciones de los auditores contribuyen de manera importante a este proceso. Merced a las medidas ya adoptadas para agilizar la emisión de las cartas de instrucción, éstas, en su mayoría, se emiten ahora antes del comienzo del año civil. Además, la delegación de autoridad en las oficinas locales ha dado lugar a una reducción en 35% de las revisiones de proyectos entre 1993 y 1994.

7. En las instrucciones de programación para 1995-1997 se reafirmaba la necesidad de incluir planes de trabajo en todas las propuestas de proyectos y los acuerdos secundarios correspondientes. También se exigía a las dependencias de la sede que prepararan planes de actividades con información sobre los objetivos y prioridades generales de cada dependencia así como los objetivos, los plazos de ejecución y los recursos necesarios para cada actividad.

8. La actual redacción de los acuerdos secundarios es reflejo de la relación que tiene el ACNUR con sus asociados en la ejecución (una relación basada en la colaboración más que en acuerdos contractuales formales); por el momento no se prevén cambios de consideración. La nueva capacidad mencionada en la respuesta a la recomendación 9 a) brindará a la sede los medios para registrar la recepción de los acuerdos secundarios firmados antes del comienzo de cada proyecto.

IV. RECOMENDACION 9 c)

9. El ACNUR debería ser más selectivo en la elección de los asociados en la ejecución y debería limitar su número para que se puedan manejar con la máxima eficacia. Debería evitarse la multiplicidad de organismos de ejecución y la superposición de funciones a fin de reducir al máximo los gastos generales.

Medidas adoptadas por la Administración

10. El ACNUR hace todo lo posible por elegir asociados que tengan la capacidad y los recursos necesarios para la ejecución de sus subproyectos y que en lo posible reúnan las estrictas condiciones especificadas en los manuales del ACNUR. Sin embargo, con frecuencia el ACNUR no tiene muchas opciones en las localidades más remotas. La restricción del número de los asociados en la ejecución y la determinación del número óptimo manejable son algo que depende de la situación local y de las limitaciones de tiempo. Se hace todo lo posible por evitar la participación de más organismos de los necesarios en la ejecución de los programas y la superposición de las funciones.

V. RECOMENDACION 9 d)

11. El ACNUR debería asegurarse de que todos los organismos de ejecución presenten cuentas comprobadas, corroboradas por certificados de auditoría emitidos por organismos de comprobación de cuentas independientes.

Medidas adoptadas por la Administración

12. La exigencia de los certificados de auditoría es una de las cláusulas corrientes de los acuerdos secundarios del ACNUR con sus asociados en la ejecución. Resulta sumamente difícil y con frecuencia muy caro asegurar el cumplimiento pleno de esta cláusula. Cabe observar, sin embargo, que la intención original del ACNUR al incorporar en los acuerdos secundarios la exigencia de los certificados de auditoría era asegurarse de que los asociados en la ejecución tuvieran presente la necesidad de mantener registros adecuados para someterlos a verificación. En consecuencia, aunque está prescrita la exigencia de los certificados, en vista de la enorme diversidad en cuanto a los tipos de proyectos y a la talla de los asociados en la ejecución, en los hechos se aplica un criterio más flexible.

13. El tema se está analizando y examinando y se incluirán las propuestas de modificación de los procedimientos actuales en el programa para la próxima reunión de septiembre del Comité de Operaciones de Auditoría del ACNUR.

VI. RECOMENDACION 9 e)

14. El ACNUR debería asegurarse de que los asociados en la ejecución lleven cuentas separadas respecto de los fondos del ACNUR. También debería elaborar un procedimiento de supervisión apropiado que asegure el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Oficina.

Medidas adoptadas por la Administración

15. El ACNUR cuenta con más de 500 asociados en la ejecución. Muchos de ellos se encargan de la ejecución de más de un subproyecto y están presentes en más de un país. El acuerdo secundario que se concierta con los asociados en la ejecución exige que éstos abran y mantengan una cuenta bancaria separada y lleven cuentas separadas respecto de los fondos del ACNUR. De la supervisión de ello actualmente se encarga la oficina local o auxiliar del ACNUR que trabaja con el asociado. Como los funcionarios de la sede y la auditoría interna han detectado varios casos de incumplimiento, el ACNUR ha recalcado este requisito ante los funcionarios de las oficinas locales para velar por una supervisión y verificación puntual.

VII. RECOMENDACION 9 f)

16. El ACNUR debería revisar y mejorar los procedimientos de recepción de informes periódicos de todos los organismos de ejecución sobre la supervisión de proyectos y subproyectos. También debería asegurarse de que los directores de los programas tomen medidas oportunas para examinar dichos informes y adoptar las medidas correctivas necesarias.

Medidas adoptadas por la Administración

17. La recepción oportuna de informes de supervisión completos y exactos de los asociados en la ejecución ha sido una dificultad permanente de las oficinas exteriores, aun cuando consta entre las exigencias de los acuerdos secundarios. El ACNUR ha estado concentrado también en el examen y el análisis de esos informes y en las medidas necesarias que se desprenden de ellos.

18. Esta es una cuestión que radica en gran medida en la formación e instrucción apropiadas de los funcionarios de las oficinas locales y en una gestión eficaz de los procedimientos y sistemas actuales de supervisión del cumplimiento. La capacitación es un proceso que está en curso y ya se han establecido los procedimientos y sistemas de control necesarios sobre el terreno (aunque la adición de nuevas capacidades en el futuro puede incluir medios de registro). La transición a la descentralización impone la necesidad de que el Representante, en particular, desempeñe un papel más activo de supervisión de los asociados en la ejecución. Este ha sido el objeto de recientes instrucciones y propuestas de capacitación.

19. En la sede se tomarán medidas adicionales. La recomendación 9 a) se refería a la reunión y el registro de información sobre el terreno, que permitirán la presentación de informes de excepción para la adopción de las medidas correspondientes.

VIII. RECOMENDACION 9 g)

20. Los planes anuales de adquisiciones deberían abarcar una amplia diversidad de artículos de uso común. Deberían participar en la preparación de dichos planes todas las oficinas que utilicen gran cantidad de esos artículos.

Medidas adoptadas por la Administración

21. Las instrucciones de programación para 1995-1997 introdujeron nuevamente el requisito de la presentación de planes de adquisiciones. El proceso de programación de 1996, que deberán completar todas las oficinas exteriores del ACNUR, exige la presentación de planes anuales de adquisiciones de los principales artículos de socorro y otros bienes que se compran en grandes cantidades. Como señalaron los auditores, esta información será incluida en los acuerdos a largo plazo del ACNUR. Entre los artículos específicos sobre los que se pedirá información se cuentan frazadas, planchas de plástico, utensilios de cocina, bidones, equipos de registro, tanques de agua, computadoras, vehículos y generadores.

IX. RECOMENDACION 9 h)

22. Deberían mejorarse los mecanismos de estudio de mercados para reunir datos relativos a las fuentes confiables de suministros, las tendencias de los precios y los plazos de entrega de las mercancías. Esta información debería ponerse a disposición de los funcionarios de compras para facilitar una planificación de compras más adecuada.

Medidas adoptadas por la Administración

23. Los estudios de mercado constituyen una tarea continua del ACNUR. En los últimos meses han dado un impulso considerable a esta tarea los anuncios publicados por la Oficina en que llama a expresar interés respecto de los principales artículos de socorro.

24. El ACNUR está de acuerdo con los auditores en que la difusión de información oportuna a los usuarios sobre el terreno es un aspecto importante del proceso de planificación de las adquisiciones. Como señalan los auditores, se informará sobre los plazos de entrega en las futuras ediciones de la lista de los artículos más comunes adquiridos por el ACNUR.

X. RECOMENDACION 9 i)

25. En los llamados a licitación deberían incluirse estimaciones adecuadas del volumen que se proyecta comprar a fin de obtener ofertas más competitivas. Se debería autorizar a las oficinas de exteriores a que actúen sobre la base de acuerdos globales sujetos a los volúmenes de compra y a las restricciones presupuestarias.

Medidas adoptadas por la Administración

26. Como en los llamados a licitación para las adquisiciones corrientes ya se presenta información sobre los volúmenes, el ACNUR supone que los auditores se refieren a los llamados a licitación para los contratos a largo plazo de suministro de los principales artículos de socorro. Para la mayoría de los acuerdos de precio fijo a largo plazo concertados el año pasado por el ACNUR, se presentaron los antecedentes en el llamado a licitación. Como ya se confirmó en la respuesta a la recomendación 9 g), los volúmenes previstos, en la medida en que se obtengan datos fiables al respecto del proceso de planificación anual de las adquisiciones, se incluirán en los llamados a licitación para el suministro de los artículos sobre los que se ha pedido información.

XI. RECOMENDACION 9 j)

27. Antes de suscribir acuerdos globales para la compra de mercancías en grandes cantidades se deberían utilizar anuncios para dar a estas operaciones la máxima publicidad a fin de que las ofertas a nivel mundial sean más competitivas.

Medidas adoptadas por la Administración

28. El ACNUR concuerda enteramente con la recomendación de los auditores. Como primera medida hacia la concertación de acuerdos globales a largo plazo para el suministro de los principales artículos de socorro, la Oficina ya está procurando obtener expresiones de interés anunciando sus propósitos en revistas comerciales o profesionales y solicitando a las Misiones ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra que busquen a los posibles proveedores nacionales. Se enviarán formularios de preselección a los proveedores que manifiesten su interés.

29. El ACNUR desea aclarar que su procedimiento actual de hacer llegar los llamados a licitación únicamente a los proveedores preseleccionados, descrito por los auditores en el párrafo 101, es plenamente compatible con el reglamento financiero de las Naciones Unidas. El ACNUR considera que sus intereses se hallan suficientemente resguardados en el contexto de su actual procedimiento de llamar a licitación únicamente en relación con necesidades específicas. Sin embargo, los acuerdos globales a largo plazo imponen nuevas exigencias. La Oficina reconoce que los procedimientos actuales no responden adecuadamente a esas exigencias y ha adoptado las medidas necesarias para remediar las insuficiencias.

XII. RECOMENDACION 9 k)

30. Deberían establecerse procedimientos transparentes para la evaluación del desempeño de los proveedores y la elaboración de una escala de méritos. También deberían actualizarse periódicamente las listas de proveedores.

Medidas adoptadas por la Administración

31. El ACNUR concuerda con la recomendación esencial de los auditores de que una base de datos sobre los proveedores debe ser precisa y mantenerse al día y completa. Ya se han introducido y se han dado a conocer a los auditores procedimientos por los que se excluye periódicamente a los proveedores que han resultado insatisfactorios y no competitivos. La Oficina agradecerá toda recomendación constructiva de los auditores para perfeccionar estos procedimientos. Con respecto a la escala de méritos, se está estudiando la cuestión y el ACNUR espera poder examinar sus conclusiones junto con los auditores durante su próxima misión.

XIII. RECOMENDACION 9 1)

32. Deberá procurarse poner en marcha un nuevo sistema de administración de bienes en cuanto sea posible y, en espera de que se ponga en marcha, deberán adoptarse las medidas necesarias para rastrear y registrar todas las adquisiciones de bienes existentes en el sistema. El ACNUR deberá asegurar que todas las oficinas locales y los asociados en la ejecución lleven registros adecuados de los bienes y realicen una verificación física periódica.

Medidas adoptadas por la Administración

33. El nuevo sistema de gestión de los activos MINDER actualmente se aplica en las 128 localidades de trabajo. De noviembre de 1994 a mayo de 1995 se celebraron diez cursos prácticos regionales, además de cursos internos de la sede.

34. Los bienes administrativos y de proyectos se registran al ser adquiridos, y se prevé una verificación física anual. Los mecanismos de control administrativo y operacional del nuevo sistema, que están a disposición de todas las oficinas exteriores y de los asociados en la ejecución, permitirán que la administración local asuma la responsabilidad en esta esfera. En una computadora central en la sede se está registrando la totalidad de los datos refundidos, a los que tendrán acceso privilegiado los funcionarios competentes.

35. El 21 de julio de 1994 se cursaron instrucciones preliminares a todas las oficinas exteriores respecto de las medidas provisionales que habrán de adoptarse al entrar en vigor el nuevo sistema. Aunque se consideran amplias y apropiadas para abordar la situación descrita por los auditores, se está preparando una versión actualizada que refleje la experiencia hasta la fecha.

XIV. RECOMENDACION 9 m)

36. Deberá mejorarse el sistema utilizado para llevar registros de existencias, planillas de recorridos y registros mensuales de control de vehículos, impartiendo instrucciones precisas a este respecto a las oficinas locales y a los asociados en la ejecución. Deberá realizarse un análisis periódico del consumo de combustible y de los gastos de reparación y conservación para lograr economías en los gastos.

Medidas adoptadas por la Administración

37. En junio de 1995 se cursaron instrucciones a todas las oficinas exteriores en que se citaban estas recomendaciones de los auditores. El ACNUR vigilará el cumplimiento de estas instrucciones mediante el proceso regular de examen de las cuentas mensuales y la labor de supervisión de las secciones regionales. Reforzará esta vigilancia la función de auditoría interna.

XV. RECOMENDACION 9 n)

38. Deberá aumentarse el número de programas de capacitación y los participantes en ellos a fin de cumplir con los objetivos fijados. Asimismo, deberá revisarse el contenido de los cursos con el objeto de que éstos se refieran a temas estrechamente relacionados con las funciones asignadas. Debe destinarse una proporción mayor de los cupos de capacitación al personal de los principales asociados en la ejecución.

Medidas adoptadas por la Administración

39. El volumen de la capacitación impartida en 1994 fue de hecho superior al de 1993. Ciertamente algunas actividades fueron reprogramadas o canceladas durante el año debido a las situaciones de emergencia en gran escala que se dieron en 1994 y que impusieron enormes demandas de recursos y personal. Como se señala en la observación de los auditores del 17 de abril de 1995, efectivamente se realizó el 83% de los cursos programados, cosa que el ACNUR considera satisfactoria. Continuarán los esfuerzos, en particular mediante una vigilancia esmerada, por conseguir realizaciones aún mayores.

XVI. RECOMENDACION 9 o)

40. No deberán realizarse contrataciones de consultores con efecto retroactivo, salvo que medien para ello circunstancias excepcionales. Deberá evaluarse el desempeño de los consultores al concluir cada contrato fundándose en el logro de objetivos previamente concertados.

Medidas adoptadas por la Administración

41. La Administración informó anteriormente a la Junta de que, debido a las demandas de personal para las situaciones de emergencia a que hacía frente

el ACNUR, eran constantes las presiones para que se procediera a una contratación rápida de personal y consultores. La Oficina está plenamente consciente del problema planteado en las observaciones y ya lo ha señalado a la atención de las oficinas solicitantes. En el futuro, el ACNUR recordará a las oficinas solicitantes que no se concederá ninguna prórroga ni se contratará a ningún consultor si la solicitud correspondiente no se presenta oportunamente.

42. El reglamento financiero prohíbe que se proceda finiquitar el pago definitivo de un consultor mientras no se haya completado el formulario de evaluación respectivo. Este requisito se cumple en la sede, pero es difícil garantizar su cumplimiento sobre el terreno. Se están haciendo esfuerzos renovados por darlo a conocer y hacerlo cumplir.

XVII. RECOMENDACION 9 p)

43. En términos generales, los anticipos para viajes a los funcionarios y consultores deberán otorgarse sólo por una vez. Sólo se podrán otorgar nuevos anticipos luego de que se haya rendido cuenta de los anteriores.

Medidas adoptadas por la Administración

44. La Administración sigue de cerca la tramitación de las solicitudes de reembolso de los gastos de viaje de los consultores. La dependencia que se ocupa de los consultores se encarga de esa supervisión y mantiene al día un registro de las solicitudes de reembolso presentadas.

45. Sin embargo, en algunos casos, la Oficina de las Naciones Unidas tarda algún tiempo en finiquitar el reembolso y, como los consultores siguen desempeñando sus funciones, se hace necesario concederles un nuevo anticipo; esa es la razón por la cual se otorga más de un anticipo a algún consultor o titular de un contrato de corta duración. Desde que se estableció un procedimiento de seguimiento en las dependencias que se ocupan de los consultores y titulares de contratos de corto plazo, la tardanza ha ido disminuyendo gradualmente. Seguirá ejerciéndose una estrecha supervisión.

XVIII. RECOMENDACION 9 q)

46. Deberá crearse un procedimiento adecuado de contabilidad, determinación de precios y verificación periódica de las existencias de materiales de información pública que se venden en los puestos de venta de estos materiales.

Medidas adoptadas por la Administración

47. Ha mejorado la contabilidad gracias a la adquisición de programas computadorizados que registran las ventas a la par de manejar los inventarios y la contabilidad. En abril de 1995 se organizaron cursos para el personal de seguimiento de ventas y mejoras en la contabilidad y la planificación, así

como de preparación de informes sobre nuevas ventas y existencias. También se puede proceder al seguimiento de los gastos y los recibos en relación con los proyectos.

48. No hay orientaciones por escrito para la determinación de precios, pero los procedimientos son análogos a los de otros organismos de las Naciones Unidas y se basan en gran medida en las cotizaciones del mercado, con los ajustes necesarios para los artículos de lenta circulación. Cada pedido de material de venta procedente de las oficinas exteriores se examina en la sede, pero es muy difícil determinar el volumen de las existencias en el terreno, particularmente cuando el envío por correo de los recibos de venta correspondientes tarda varias semanas. Se realizó un inventario físico antes y después del reciente traslado de la oficina y los registros de las existencias se han actualizado en consecuencia.

XIX. RECOMENDACION 9 r)

49. Debería crearse un comité de inversiones en la sede del ACNUR que preste asesoramiento sobre las inversiones a largo plazo.

Medidas adoptadas por la Administración

50. De conformidad con el artículo 9.1 del reglamento financiero (A/AC.96/503/Rev.5), el ACNUR puede hacer inversiones a corto plazo; no se pretende que haya excepciones a la norma. El ACNUR tampoco contempla ninguna inversión a largo plazo en el futuro previsible y por lo tanto no prevé el establecimiento de un comité de inversiones.
