



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
21 de julio de 2008
Español
Original: inglés

Adopción de medidas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2008

15 a 18 de septiembre de 2008

Tema 14 del programa provisional*

Actividades de auditoría interna realizadas en 2007**

Resumen

El Director de la Oficina de Auditoría Interna presenta un informe anual independiente a la Junta Ejecutiva. El presente informe abarca las actividades, evaluaciones y conclusiones de la Oficina correspondientes a 2007.

* E/ICEF/2008/16.

** Este documento fue presentado con retraso debido a la necesidad de realizar consultas internas.



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado teniendo en consideración las observaciones formuladas en el período de sesiones de la Junta Ejecutiva de 2006 sobre auditoría interna, especialmente la solicitud de información sobre cuestiones de gestión fundamentales y recurrentes.
2. En la sección II del informe se analizan las responsabilidades, la estrategia y la capacidad de la Oficina de Auditoría Interna y se describen los hechos acaecidos en relación con la armonización de los informes de auditoría y gestión de la Oficina con los de otras organizaciones. En la sección III se explican las auditorías realizadas en 2007, las conclusiones principales de esas auditorías y las causas básicas de esos problemas. En la sección IV se resumen las conclusiones fundamentales y las recurrentes. En la sección V se ofrece un panorama general de la labor de investigación. En la sección VI se describe el estado de aplicación de las recomendaciones. En el anexo 2 figura un cuadro con las observaciones que permanecen sin resolver después de más de 18 meses.

II. Responsabilidades y estrategia de la Oficina de Auditoría Interna

A. Responsabilidades de la Oficina de Auditoría Interna

3. La Oficina de Auditoría Interna cumplió sus responsabilidades de conformidad con su Carta de atribuciones y responsabilidades. La función de la Oficina es prestar apoyo al logro de la misión del UNICEF y al ejercicio de las responsabilidades del UNICEF mediante servicios independientes y objetivos de garantía y asesoramiento que evalúen y analicen la eficacia y la idoneidad de los procesos de gestión de riesgos, control y gobernanza del UNICEF. La Oficina de Auditoría Interna cumple esta función mediante la realización de exámenes sistemáticos y disciplinados en todos los niveles dentro del UNICEF.
4. La Oficina es la encargada de llevar a cabo las investigaciones de las denuncias de presuntos casos de fraude, corrupción y mala administración en el UNICEF, así como de las denuncias de hostigamiento, acoso sexual y abuso de autoridad. También compete a la Oficina investigar los casos de supuestas represalias contra los denunciantes.
5. El plan anual de auditoría y el plan anual de trabajo de la Oficina para la adopción de medidas orientadas a la mejora de su funcionamiento interno son revisados y aprobados por el Comité de Auditoría del UNICEF, y la Oficina de Auditoría Interna informa al Comité de Auditoría sobre los progresos alcanzados. El plan de auditoría se coordina con la Oficina de Evaluación y con la Junta de Auditores de las Naciones Unidas.
6. La Oficina de Auditoría Interna realiza su labor con arreglo a las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna establecidas por el Instituto de Auditores Internos. La Oficina de Auditoría Interna aprobó además las Directrices uniformes de las Naciones Unidas para las investigaciones.

B. Garantía de calidad

7. La Oficina de Auditoría Interna continúa aplicando un programa de garantía y mejoramiento de la calidad. En 2007, la Oficina programó y comenzó los preparativos para un examen de la garantía de calidad por parte del Instituto de Auditores Internos. El examen tuvo lugar en mayo de 2008. Sobre la base de su evaluación independiente, los asesores del Instituto expresaron la opinión general de que la Oficina de Auditoría Interna se ajustaba en términos generales a las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna y al Código de Ética del Instituto de Auditores Internos. Ésta es la evaluación más alta posible de cumplimiento de las normas otorgada por un servicio de auditoría interna con normas y prácticas internacionales de auditoría interna.

8. Se insta a todos los auditores de la Oficina de Auditoría Interna a que obtengan calificaciones profesionales y las mantengan. En 2007, la Oficina prestó apoyo a tres funcionarios para que obtuvieran el título de auditor interno certificado. Se prestó apoyo a otros seis auditores para que participaran en ejercicios de capacitación externos como parte de su educación profesional permanente.

9. Dos veces al año, todo el personal de la Oficina de Auditoría Interna, con la información aportada por las divisiones pertinentes de la Sede, examina la suficiencia de las directrices de auditoría existentes, examina los indicadores del desempeño y analiza el proceso de garantía de calidad.

C. Planificación de las auditorías en función de los riesgos

10. Con objeto de concentrar los recursos de auditoría en las áreas más importantes, la Oficina de Auditoría Interna ha perfeccionado su metodología de planificación de las auditorías en función de los riesgos. En 2008 se aplicó el modelo unificado sobre riesgos que abarcaba a la sede y los lugares fuera de la sede a los efectos de determinar cuáles ámbitos y lugares abarcarían las actividades de auditoría en 2008.

11. La mayoría de los recursos del UNICEF se gastan en programas realizados en 126 lugares fuera de la sede. Las oficinas exteriores que habrán de someterse a auditoría se seleccionan mediante una evaluación objetiva de los riesgos en relación con el logro de los resultados previstos. Las oficinas exteriores se evalúan de acuerdo con las siguientes esferas de riesgo:

a) **El tiempo** transcurrido desde la última auditoría (una oficina exterior no debería pasar más de cinco años sin someterse a una auditoría; las diez oficinas más grandes se someten a auditoría cada dos años);

b) **Las prácticas de mitigación de riesgos** (el desempeño de la oficina en cuanto a la aplicación de las recomendaciones de auditorías anteriores);

c) **Los riesgos en materia de capacidad** (cambios en el tamaño del programa, que pueden poner a prueba la capacidad de la oficina; en esta categoría se incluyen probablemente las oficinas que reciben financiación de emergencia);

d) **Los riesgos del entorno** (gobernanza y calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas en el país anfitrión);

e) **Los riesgos de gestión de los programas** (la realización de los programas estimada de acuerdo con las tasas de gastos);

f) **Las transacciones riesgosas** (una alta proporción de adquisiciones al final del ejercicio puede indicar que se hicieron transacciones riesgosas para gastar el monto autorizado antes de que venciera el plazo).

12. Existe una disparidad cada vez mayor en el tamaño de las oficinas exteriores del UNICEF, pues algunas de ellas tienen presupuestos por programas anuales superiores a 100 millones de dólares, en tanto que otras operan con 0,6 millones de dólares. Con arreglo a un criterio basado en los riesgos para la realización de auditorías, debería prestarse relativamente más atención a las oficinas más grandes. Dada la misma cantidad de recursos de auditoría, esto daría lugar a auditorías menos frecuentes de las oficinas más pequeñas. Por consiguiente, la Oficina de Auditoría Interna considera la posibilidad de ampliar de cinco a siete años el tiempo máximo que puede transcurrir sin una auditoría cuando se trata de oficinas con presupuestos inferiores a 10 millones de dólares.

13. Las auditorías de las divisiones y los sistemas de la sede constituyen una proporción cada vez mayor de las actividades de auditoría. Para seleccionar de manera objetiva las divisiones o esferas funcionales, la Oficina de Auditoría Interna toma en cuenta la cantidad de recursos relacionados con un sistema institucional importante; el tiempo transcurrido desde el último examen; la existencia conocida de riesgos no controlados o deficiencias importantes y el desempeño dado a conocer en los informes en comparación con las expectativas descritas en los planes de gestión.

14. Antes de cada auditoría de una oficina exterior, los auditores efectúan un análisis de los riesgos para establecer y definir con exactitud el alcance de la auditoría. Este análisis se basa en un cuestionario que las oficinas deben responder con anterioridad a la auditoría, un examen de los documentos de los programas y los informes anuales, el análisis realizado por los auditores de los datos sobre el desempeño y la información suministrada por las oficinas regionales y la sede. En el caso de las divisiones o sistemas de la sede, normalmente se hace un análisis de los riesgos mediante una auditoría previa.

15. La selección basada en los riesgos de las entidades que serán sometidas a auditoría y la determinación del alcance de cada auditoría en función de los riesgos garantizan que la Oficina de Auditoría Interna se centre en las esferas que presentan mayores riesgos y que se determinen con un alto grado de previsibilidad los aspectos que deben mejorarse. Se prevé que la adopción por el UNICEF de un marco de gestión de riesgos a nivel de toda la organización concentre aún más los servicios de auditoría y asesoramiento en las esferas más esenciales.

D. Actividades relacionadas con la supervisión y servicios de asesoramiento

16. En nombre de la asociación de representantes de servicios de auditoría interna de las Naciones Unidas (UN-RIAS), la Oficina de Auditoría Interna prestó asesoramiento al Comité de Alto Nivel sobre Gestión en cuestiones relacionadas con la supervisión, la gobernanza y la auditoría interna, incluso la cuestión de presentación de información sobre los informes de auditoría interna, acerca de la

cual la UN-RIAS expresó una opinión. Los miembros de la UN-RIAS se reúnen una vez al año, y entre una y otra reunión mantienen una red profesional para el examen de políticas relacionadas con la auditoría interna.

17. La Oficina de Auditoría Interna siguió presidiendo el grupo de trabajo de auditoría del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) en 2007 y 2008. El Grupo de Gestión del GNUM encargó al grupo de trabajo de auditoría que le presentara informes sobre aquellas cuestiones que requerían consultas y armonización entre organismos. Entre otras cosas, el grupo convino en un marco para los mecanismos de auditoría de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, y dispuso la auditoría conjunta de la oficina conjunta en Cabo Verde. Debido a que se reorganizó la estructura del GNUM dentro de la Junta de Jefes Ejecutivos, no se necesita oficialmente al grupo de trabajo de auditoría del GNUM, pero los miembros de los servicios de auditoría interna siguen reuniéndose para coordinar los servicios y las actividades relacionadas con la auditoría.

18. Se mantiene una estrecha colaboración entre la Oficina de Evaluación y la Oficina de Auditoría Interna. Los planes de trabajo han sido examinados conjuntamente. Las dos oficinas crearon una metodología para evaluar la ejecución de los programas en las oficinas exteriores. En 2008, las oficinas programaron evaluaciones de la ejecución de los programas en cinco oficinas exteriores, cuyos resultados serán presentados en el informe anual del año próximo.

19. La Oficina de Auditoría Interna está asesorando al UNICEF sobre la introducción de un marco de gestión de riesgos a nivel de toda la organización. La Oficina preparó una propuesta sobre la facilitación del proceso para el UNICEF a cargo de expertos, para lo cual se contrató a la empresa PricewaterhouseCoopers tras un proceso de selección mediante licitación. Una junta que representa a la mayoría de las divisiones de la sede y a dos oficinas exteriores supervisa el proyecto. La empresa inició su labor en febrero de 2008, entregó su informe inicial y está preparando la presentación de un perfil de riesgos del UNICEF y un mapa de riesgos institucionales. Se prevé que estos últimos sirvan de base para un proyecto de política de gestión de riesgos del UNICEF. La adopción de un marco de gestión de riesgos a nivel de toda la organización ayudará al proceso de planificación estratégica, señalará a los administradores el nivel de riesgos que la organización está dispuesta a asumir y ayudará al UNICEF a gestionar los riesgos y las oportunidades interinstitucionales.

E. Recursos y capacidades de la Oficina de Auditoría Interna

20. El gran número de vacantes que se produjo en la Oficina de Auditoría Interna en 2007, debido principalmente a la jubilación de personal y a la dificultad de encontrar candidatos adecuados para ocupar cargos superiores de auditoría, redujo la capacidad general de la Oficina, lo que dio lugar a retrasos o aplazamientos de algunas actividades de auditoría programadas.

21. En el informe de la Oficina de Auditoría Interna sobre las actividades de auditoría interna realizadas en 2006 presentado a la Junta Ejecutiva en 2007 (E/ICEF/2007/AB/L.8) se llegó a la conclusión de que los recursos de la Oficina no eran proporcionales a la expansión de las operaciones del UNICEF y a las necesidades de supervisión de las organizaciones de las Naciones Unidas. En el informe se señaló que, a efectos de dar suficientes garantías de la eficacia y el

funcionamiento de los procesos de gestión de riesgos, control y gobernanza del UNICEF, era necesario reforzar la capacidad de auditoría para mantener el mismo nivel de cobertura de las oficinas exteriores, ampliar la cobertura de la sede y los sistemas y aumentar el número de exámenes del desempeño.

22. Sobre la base de ese análisis, la Oficina de Auditoría Interna formuló propuestas presupuestarias específicas para aumentar el número de puestos de la Oficina a 25 puestos del cuadro orgánico de contratación internacional y tres puestos del cuadro de servicios generales, financiados íntegramente a partir de enero de 2008. Los cambios introducidos comprendían la conversión de dos puestos temporarios en puestos permanentes; y el establecimiento de dos puestos de investigador a jornada completa, un puesto dedicado a la garantía de calidad y un puesto dedicado a la evaluación de la ejecución de los programas. Hasta fines de junio de 2008, 21 de los 25 puestos del cuadro orgánico de contratación internacional y todos los puestos del cuadro de servicios generales se habían llenado, incluso el de un funcionario subalterno del cuadro orgánico. El puesto estará ocupado hasta enero de 2009, y el reemplazo del titular dependerá de la disposición de los Estados Miembros a patrocinar personal. En 2007 se adscribió a dos funcionarios de categoría superior de otras secciones del UNICEF a la Oficina de Auditoría Interna, para que prestaran asistencia a la Oficina en las investigaciones y las evaluaciones de la ejecución de los programas.

23. Con los recursos adicionales y con la contratación de nuevo personal que quedará finalizada en breve, la Oficina de Auditoría Interna espera contar con la capacidad necesaria para llevar a cabo las actividades previstas sobre garantía de calidad durante el bienio 2008-2009. Sin embargo, como se dijo anteriormente, la Oficina ha estado proporcionando cada vez más servicios de asesoramiento y consultoría. Tanto la Directora Ejecutiva como el Instituto de Auditores Internos han recomendado que la Oficina preste aun más servicios de esa naturaleza, entre ellos la determinación y el intercambio de buenas prácticas, y la prestación de asistencia a los administradores recientemente nombrados para que se familiaricen con el entorno de control. Aunque la naturaleza y el alcance de ese tipo de labor aún está por determinarse, es evidente que se necesitarán recursos adicionales para no comprometer las responsabilidades de la Oficina de Auditoría Interna relacionadas con la garantía de calidad.

F. Comité de Auditoría del UNICEF

24. En 2007, el Comité de Auditoría siguió dando garantías acerca del funcionamiento del sistema de supervisión del UNICEF, particularmente las medidas adoptadas por la administración para supervisar y mitigar la exposición a riesgos; el examen de la calidad e integridad de las prácticas contables y de presentación de informes del UNICEF y sus sistemas de control; el examen del cumplimiento de las normas, reglas y principios éticos aplicables y de las decisiones de la Junta Ejecutiva; el examen de la eficacia de los procesos de auditoría interna y externa; y la supervisión del cumplimiento por la administración de los planes de medidas correctivas. Aunque en 2007 el Comité estaba integrado por tres miembros que no pertenecían al UNICEF y tres miembros que ocupaban puestos directivos de alta categoría en el UNICEF, para fines de 2007 la Directora Ejecutiva había modificado la composición del Comité de modo que estuviera integrado exclusivamente por cinco miembros externos. La nueva estructura, puesta en vigor

en 2008, se ajusta a las mejores prácticas internacionales en materia de comités de auditoría. El Comité de Auditoría presentó un informe anual a la Directora Ejecutiva sobre las actividades realizadas en 2007. En el informe figuraban recomendaciones sobre la necesidad de que el UNICEF estableciera un plan de ejecución para el proyecto de gestión de los riesgos institucionales, para asignar alta prioridad a garantizar que los administradores apliquen las recomendaciones de las auditorías en forma oportuna, y asegurarse de que el Comité de Auditoría esté en condiciones de reunirse con los administradores superiores y con el auditor externo cuando sea necesario.

III. Resultados de la labor realizada en 2007

A. Auditorías

25. De conformidad con las recomendaciones hechas por la Junta de Auditores (en 2005) y el Comité de Auditoría, la Oficina de Auditoría Interna aumentó el número de auditorías de las divisiones y los sistemas de la sede, y planificó la realización de 14 de esas auditorías en 2007. Aunque cuatro de las auditorías se aplazaron hasta 2008 debido a las vacantes en la Oficina de Auditoría Interna, para fines del año había finalizado o estaba por finalizar la labor sustantiva respecto de 10 de las auditorías. Se publicaron informes de auditoría sobre la administración de las contribuciones de otros recursos no temáticos, la preparación para situaciones de emergencia, el cambio de los procedimientos de administración de los sistemas, programas y productos de procesamiento de datos (SAP), los controles de seguridad básicos de los SAP, y sobre la Asociación Mundial de Personal del UNICEF. Se publicó un informe resumido sobre la administración de la asistencia mediante suministros en las oficinas exteriores del UNICEF (para detalles, véase la sección III D). Los resultados de varias otras auditorías iniciadas en 2007 pero no terminadas se darán a conocer en el próximo informe anual.

26. Puesto que la Oficina de Auditoría Interna concentró más la atención en las auditorías de divisiones de la sede y de sistemas y debido a las restricciones de personal en 2007, la Oficina redujo el número total de auditorías de oficinas en los países. La Oficina también redujo el alcance de las auditorías de las oficinas en los países cuyo presupuesto por programas anual era inferior a 10 millones de dólares, lo que representa algo más del 50% del total de 126 oficinas en los países. Este cambio en la estrategia de auditoría se debe a que la Oficina de Auditoría Interna se ha esforzado por identificar y seleccionar los lugares con más riesgos para someterlos a auditoría, proporcionando al mismo tiempo a todas las oficinas un alto nivel de cobertura. En consecuencia, la Oficina planificó 27 auditorías de oficinas en los países, de las cuales terminó 23, una auditoría de una oficina de zona y una auditoría de una oficina conjunta de las Naciones Unidas (véase el anexo 1 para una lista de oficinas en los países auditadas en 2007 y un resumen de la calificación de los riesgos de esas oficinas). Dos de las auditorías estaban relacionadas con la respuesta al tsunami ocurrido en 2004 en el océano Índico. Debido al bajo nivel de recursos de personal para investigaciones en 2007, tres auditorías sobre el terreno previstas para 2007 fueron aplazadas hasta el primer trimestre de 2008. Otra auditoría fue aplazada hasta 2008 para evitar duplicación con los auditores externos.

Cuadro 1
Auditorías realizadas entre en 2005 y 2007

	2005	2006	2007
Número de auditorías de oficinas exteriores terminadas	33	31	24
Número de auditorías de la sede o de sistemas, e informes resumidos	7	11	6
Número de auditorías conjuntas con las Naciones Unidas (Cabo Verde)	–	–	1
Número de auditorías terminadas	40	42	31

27. A fin de garantizar a la administración del UNICEF la calidad de los informes de auditoría, en cada informe preparado con arreglo a las normas, el Director de la Oficina de Auditoría Interna incluye una “Declaración de conformidad con las normas de la Oficina de Auditoría Interna”. En 2007, todas las auditorías terminadas cumplieron las rigurosas normas de planificación, ejecución y presentación de informes de la Oficina.

28. Cada observación resultante de una auditoría consta de una declaración sobre los riesgos en la que se explica por qué es importante lo que se ha constatado y por qué debe resolverse el problema, una declaración de los hechos constatados en la auditoría, y una o más recomendaciones para que se controle debidamente el riesgo detectado. Esta estrategia está en consonancia con las normas profesionales de auditoría y pone de relieve los riesgos que encierra la labor de una entidad dada.

29. En 2007, la Oficina de Auditoría Interna formuló 444 observaciones de riesgos y 75 observaciones de prácticas positivas. Se formula una observación positiva cuando se constata que todos los aspectos de una determinada etapa de un proceso de trabajo en una esfera auditada funcionan de acuerdo a lo previsto.

Cuadro 2
Observaciones resultantes de las auditorías, desglosadas por nivel de riesgo, 2005-2007

	2005	Porcen- taje	2006	Porcen- taje	2007	Porcen- taje
Riesgo alto	81	12	66	12	51	11
Riesgo medio	545	81	424	76	334	75
Sin calificar (únicamente auditorías de la sede y auditorías especiales)	44	7	71	12	53	13
Total de observaciones de riesgo	670		561		444	
Observaciones de prácticas positivas	223		164		75	
Porcentaje de todas las observaciones que son positivas	25		23		15	

30. En 2007, el 31% de las observaciones de nivel de riesgo alto de las oficinas en los países se formularon en el ámbito de la gestión de los programas, a diferencia del 15% en 2006. Las restantes observaciones de nivel de riesgo alto estuvieron relacionadas principalmente con la gestión de los suministros (22%), los controles financieros (18%, en comparación con el 40% en el año anterior), las transferencias de efectivo a los asociados en la ejecución (16%) y la aplicación de las recomendaciones de auditorías anteriores (10%).

B. Constataciones de las auditorías realizadas en oficinas exteriores

31. En el cuadro 3 se indica la cantidad de oficinas exteriores que fueron sometidas a auditoría en los últimos siete años. Todas las oficinas exteriores fueron sometidas a auditoría por lo menos una vez. Las 10 oficinas más grandes normalmente se someten a auditoría cada dos años. Algunas oficinas y operaciones de riesgo alto, como la oficina en el Iraq o la operación de socorro tras el tsunami en Indonesia, han sido sometidas a auditoría con más frecuencia.

Cuadro 3

Oficinas exteriores auditadas entre 2001 y 2007

Oficinas exteriores auditadas una sola vez	70
Oficinas exteriores auditadas dos veces	46
Oficinas exteriores auditadas tres veces	8
Oficinas exteriores auditadas cuatro veces o más	2
Oficinas exteriores no auditadas	0

32. La Oficina de Auditoría Interna tiene un programa estándar de auditoría para las oficinas exteriores que consiste en una serie de directrices de auditoría aplicables a 10 esferas susceptibles de ser auditadas. El programa de auditoría se somete a un examen anual. En la mayoría de las auditorías de oficinas exteriores se realizan evaluaciones detalladas de las esferas básicas de los controles financieros y la gestión de los programas. Cuando procede, se realiza un examen de la aplicación de las recomendaciones de auditorías anteriores. La asistencia en efectivo o consistente en suministros se examina únicamente cuando en la preparación de la auditoría correspondiente se determina que hay probabilidad de riesgos.

Gestión de los programas

33. En 23 auditorías de oficinas exteriores se examinaron las prácticas de gestión de los programas que el UNICEF considera esenciales. Se hicieron 16 observaciones de riesgo alto. En el cuadro 4 puede verse que la distribución de las observaciones es muy similar a la observada en 2006.

Cuadro 4
Gestión de los programas: número de observaciones formuladas
(observaciones de riesgo alto entre paréntesis)

<i>Esfera</i>	2006		2007	
Gobernanza de los programas	18	(1)	25	(4)
Normas de planificación anual	42	(2)	40	(5)
Ejecución de programas y supervisión del desempeño	33	(6)	36	(3)
Medición del logro de resultados	–	(–)	20	(2)
Evaluación e investigación	26	(1)	11	(2)
Exactitud de los informes	9	(0)	10	(0)

34. La Oficina de Auditoría Interna revisó sus directrices para la auditoría de la gestión de los programas a fin de que se centrara especialmente en la gestión basada en los resultados; las directrices revisadas se aplicaron en todas las auditorías realizadas en 2007. También en 2007, se aplicó un programa separado de auditoría para las oficinas cuyo presupuesto por programas anual era inferior a 10 millones de dólares. Ese programa redujo el alcance de las auditorías al examen de los controles internos y las prácticas de gestión consideradas esenciales para las oficinas pequeñas. La directriz para oficinas pequeñas se aplicó en nueve oficinas auditadas en 2007; su aplicación contribuyó a reducir la duración de cada auditoría y ayudó a la Oficina de Auditoría Interna a economizar recursos.

35. Las distintas constataciones resultantes de las auditorías de la gestión de los programas indicaron variaciones en los riesgos a que se enfrentaban las oficinas que operan en situaciones diferentes según el país. Sin embargo, se identificaron varios riesgos comunes que se detallan a continuación.

36. En 17 oficinas se detectaron deficiencias en la estructura de gobernanza concebida para apoyar el logro de los resultados de los programas. En 11 oficinas, los equipos de gestión en el país no asesoraban suficientemente a los representantes sobre los avances realizados por las oficinas en el apoyo de las prioridades principales de los programas; en 12 oficinas no se habían determinado suficientemente las prioridades principales de los programas ni establecido mecanismos para seguir los progresos en esa materia. Veintitrés oficinas acusaron una o más deficiencias en el diseño de los planes de programas, que se acuerdan con los asociados y forman la base de la asistencia del UNICEF en los países. En 20 oficinas, también se detectaron deficiencias en la claridad y la lógica de esos planes de trabajo, en los que se deben describir los resultados esperados y las actividades específicas de los asociados en la ejecución. Las deficiencias de los planes y los acuerdos pueden dar lugar a malos entendidos entre la oficina y el asociado en la ejecución acerca de lo que es preciso hacer y lograr. Doce oficinas no evaluaron suficientemente la base para su cooperación con organizaciones no gubernamentales, incluida la capacidad de esas organizaciones para utilizar y administrar insumos apoyados por el UNICEF. Dieciocho oficinas mostraron una o más deficiencias en lo que respecta a la movilización eficaz y oportuna de insumos para los programas, el seguimiento de los progresos realizados por los asociados y la gestión de los riesgos a que se enfrenta la ejecución satisfactoria del plan de trabajo.

37. En siete oficinas, lo ambicioso de los planes de ejecución y la solución precaria de los obstáculos encontrados provocaron demoras, y en 12 oficinas el seguimiento deficiente sobre el terreno puede dar lugar a una determinación tardía de los obstáculos que causan demoras evitables. Las auditorías de 14 oficinas señalaron dificultades para medir los resultados anuales y multianuales debido al diseño poco claro de los programas, lo que incluye una falta de bases de referencias y de indicadores. Del mismo modo, en sus informes anuales a la sede 11 oficinas no informaron sobre los avances realizados en el logro de los resultados anuales previstos. En siete oficinas no se había asignado la prioridad debida a las actividades de evaluación e investigación, lo que dio origen a un bajo nivel de realización de actividades de evaluación y a la pérdida de oportunidades de establecer bases de referencia, evaluar los avances y contribuir a los conocimientos institucionales sobre la eficacia de los programas.

38. Aunque la existencia de prácticas de gestión positivas no asegura que se vayan a lograr realmente los resultados previstos de los programas, y aunque las prácticas deficientes no implican fracaso, es razonable prever que las oficinas con prácticas positivas tengan más probabilidades de alcanzar resultados satisfactorios en general que aquellas que carecen de esas prácticas.

Finanzas y contabilidad

39. Se examinaron los controles financieros en 23 oficinas exteriores y se formularon cuatro observaciones de riesgo alto.

Cuadro 5

Finanzas y contabilidad: Número de observaciones formuladas (observaciones de riesgo alto entre paréntesis)

<i>Esfera</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Asignación de responsabilidades de control financiero	49 (3)	22 (1)
Tramitación de transacciones	50 (12)	32 (2)
Supervisión administrativa de los controles financieros	27 (8)	19 (1)

40. Aunque el tipo de cuestiones señaladas en las auditorías en 2007 coincidió en general con el de años anteriores, se formuló un número proporcionalmente menor de observaciones debido a que se ha seguido tratando de hacer observaciones sistémicas más bien que observaciones individuales. Las observaciones correspondientes a 16 oficinas estaban relacionadas con la asignación de responsabilidades de control financiero, incluida la asignación y segregación incompleta o insuficiente de las obligaciones. En 17 oficinas se detectaron deficiencias correspondientes en la autorización, la certificación, la aprobación y los pagos de transacciones. Trece oficinas acusaron deficiencias en el funcionamiento de los comités de examen de contratos. Quince oficinas mostraron una o más deficiencias en la gestión y supervisión de los controles financieros, incluida la conciliación y el cierre de cuentas. Una observación más positiva fue que las oficinas tenían en general fuertes controles internos de la integridad de los datos financieros.

Gestión de la asistencia en efectivo y mediante suministros y gestión de los contratos

41. Sobre la base de un examen preliminar de los datos sobre el desempeño de las oficinas exteriores, mediante una auditoría es posible examinar la forma en que cada oficina gestiona los insumos para los programas: transferencias en efectivo, asistencia consistente en suministros y contratación de servicios.

42. La gestión de las transferencias en efectivo fue examinada en 13 oficinas exteriores. En el cuadro 6 se indica la distribución de las observaciones realizadas. En 2007, la atención de este aspecto de la auditoría se desplazó hacia la gestión que hacen las oficinas exteriores de los riesgos vinculados a los procedimientos de transferencia de efectivo, definidos de acuerdo con el criterio armonizado para las transferencias de efectivo acordado por los organismos del Comité Ejecutivo.

43. Conjuntamente con los equipos de las Naciones Unidas en los países, 12 oficinas no habían realizado una planificación ni una preparación suficientes de la aplicación del criterio armonizado para las transferencias de efectivo. Por ejemplo, 9 de las 13 oficinas no habían realizado la evaluación de las capacidades de los asociados para administrar las transferencias en efectivo y rendir cuentas de éstas, o la habían realizado incorrectamente. La orientación de los asociados sobre la nueva modalidad no se había iniciado o seguía siendo incompleta, y no se habían establecido estrategias ni planes de acción para las actividades de garantía del uso apropiado de las transferencias de efectivo de las oficinas. Trece oficinas mostraban deficiencias en la asignación y el desembolso de las transferencias en efectivo. En siete oficinas no se habían establecido todavía los nuevos procedimientos para la tramitación de las transferencias en efectivo, en tanto que en 11 de las 13 oficinas se observaron demoras en el desembolso de los fondos a los proyectos que recibían apoyo. Diez oficinas mostraban deficiencias en el seguimiento y el examen de la utilización de las transferencias en efectivo dada a conocer por los asociados, en tanto que cinco no garantizaban el examen de la eficacia de las actividades a las que se prestaba apoyo.

Cuadro 6

Transferencias en efectivo a los asociados en la ejecución: número de observaciones formuladas (observaciones de riesgo alto entre paréntesis)

<i>Esfera</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Planificación de las necesidades de efectivo	10 (1)	18 (4)
Asignación y desembolso del efectivo	21 (4)	24 (3)
Utilización de procedimientos de seguimiento y presentación de informes	14 (1)	11 (1)
Garantía del uso apropiado del efectivo proporcionado	4 (0)	5 (0)

44. Se examinó la asistencia consistente en suministros en nueve oficinas exteriores. En el cuadro 7 puede verse la distribución de las observaciones formuladas.

Cuadro 7
Asistencia consistente en suministros: número de observaciones
formuladas (observaciones de riesgo alto)

<i>Esfera</i>	2006	2007
Planificación de las necesidades logísticas y de suministros	14 (1)	17 (3)
Selección y contratación de proveedores	7 (0)	17 (4)
Control de calidad anterior a la entrega y disposiciones logísticas en los países	10 (4)	10 (4)
Evaluación de la eficacia de la asistencia mediante suministros	5 (0)	4 (0)

45. En las nueve oficinas se observaron deficiencias en la planificación de las necesidades logísticas y de suministros con los asociados. Las oficinas carecían de planes de adquisición y distribución, habían establecido plazos poco realistas para la llegada de los suministros o iniciaron trámites de adquisición a destiempo. En cuatro auditorías de oficinas con importantes funciones de suministro se observó la falta de evaluaciones de la capacidad de los asociados nacionales de adquirir suministros para su propio uso. Ocho oficinas no siguieron los procedimientos recomendados para la selección, valoración y evaluación de los proveedores. Seis oficinas no supervisaban suficientemente la recepción, distribución y entrega de los suministros adquiridos por el UNICEF, o no se respetaban los criterios establecidos para la inspección de los suministros comprados localmente antes de su entrega. En tres oficinas no se supervisaba debidamente la utilización efectiva por parte de los asociados en la ejecución de los suministros adquiridos por el UNICEF.

46. En una oficina se sometieron a auditoría las prácticas de contratación de consultores y se determinó que eran insatisfactorias. La oficina no determinaba efectivamente las necesidades de consultoría, descuido que dio como resultado el desempeño deficiente del contratista. Además la oficina no supervisaba adecuadamente la labor de las organizaciones no gubernamentales contratadas mediante acuerdos de servicios.

Administración de las oficinas

47. Varias prácticas de gestión de las oficinas se sometieron a prueba en 10 oficinas exteriores. Se observaron problemas relacionados con la planificación deficiente de los recursos humanos, la contratación en el momento oportuno, y la evaluación del desempeño fuera de plazo en 8 de las 10 oficinas. En 7 de las 10 oficinas se realizó una evaluación favorable del aprendizaje y la administración general del personal, pero se formularon observaciones con respecto a la planificación de las actividades de aprendizaje en las otras tres oficinas. En siete de las oficinas se observaron deficiencias en las prácticas de gestión relativas a los bienes del UNICEF y en cinco se observaron deficiencias en la gestión de los viajes.

Cuadro 8
Administración de las oficinas: número de observaciones formuladas
(observaciones de riesgo alto entre paréntesis)

<i>Esfera</i>	2006	2007
Contratación de personal y gestión del desempeño	24 (3)	12 (1)
Aprendizaje y administración del personal	8 (0)	4 (0)
Locales para oficinas y bienes no fungibles	16 (3)	7 (0)
Viajes	15 (0)	5 (0)

Aplicación de las recomendaciones de auditorías anteriores

48. Se examinó la aplicación de las recomendaciones de auditorías anteriores en 8 oficinas exteriores. Se determinó que todas las oficinas habían aplicado en términos generales las recomendaciones que se les habían formulado en la auditoría anterior, si bien en 13 observaciones, 5 de ellas calificadas de riesgo alto, se señalaron deficiencias de las oficinas en lo que respecta a sostener y supervisar la ejecución y a impedir que volvieran a registrarse las mismas deficiencias. En 2007, la Oficina de Auditoría Interna evaluó el desempeño de las oficinas sometidas a auditoría en el período 2005-2007 en lo que respecta a mantener las recomendaciones de las auditorías y determinó que más del 30% de las 800 recomendaciones examinadas fueron reabiertas durante la auditoría siguiente. El 60% de las recomendaciones reabiertas se referían a los aspectos de control financiero y gestión de los programas. Aproximadamente el 60% de las recomendaciones reabiertas correspondía a oficinas en las regiones de África oriental y septentrional, África occidental y central y Asia septentrional.

C. Análisis de las causas básicas de los problemas constatados en las oficinas exteriores

49. A fin de comprender los problemas de base relacionados con las constataciones de las auditorías, la Oficina de Auditoría Interna clasifica todas las observaciones resultantes de la auditoría de acuerdo con el marco de control interno del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway. En informes anuales anteriores, la Oficina de Auditoría Interna indicó que una proporción muy alta de las causas básicas podía atribuirse a la falta de supervisión suficiente por parte de las oficinas exteriores. La Oficina de Auditoría Interna revisó su clasificación en 2007, para ayudar a obtener una descripción distribuida más uniformemente y, por consiguiente, más clara, de las causas básicas. Se señalaron cinco causas básicas, a saber, la falta de orientación para determinar y gestionar los riesgos; la falta de planificación suficiente, lo que da lugar a riesgos imprevistos y probables; la falta de supervisión por parte de la administración del funcionamiento de los controles internos; los riesgos debidos a error de parte del personal o la administración, incluso la mala interpretación de las políticas y las orientaciones; y la falta de recursos para identificar y gestionar los riesgos.

50. En el cuadro 9 se ofrece un análisis de las principales causas básicas del desempeño insatisfactorio basados en la nueva clasificación. Cabe notar que una gran proporción (36%) de los riesgos observados en las auditorías de 2007 aún

pueden atribuirse a una supervisión insuficiente por los administradores de las oficinas exteriores del marco de control interno.

Cuadro 9

Causas de las deficiencias observadas en las prácticas de gestión de los riesgos en 2007

(Porcentaje)

Directrices insuficientes para la identificación y gestión de los riesgos	8
Planificación o análisis insuficientes	22
Supervisión insuficiente por parte de la administración del funcionamiento de los controles internos	36
Errores	14
Falta de recursos o capacidades	20
	100

51. La planificación y supervisión insuficientes del funcionamiento de los controles internos eran causas básicas especialmente destacadas de las deficiencias de la gestión de los programas y de la asistencia consistente en suministros. Las causas básicas de las deficiencias de los controles financieros se relacionaban en gran parte con la insuficiencia de las directrices para identificar y gestionar los riesgos, o con errores humanos.

52. Se estimó que 51 (13%) de las 385 observaciones calificadas dadas a conocer en 2007 eran de riesgo alto. El 31% de esas observaciones de riesgo alto fue atribuido a la supervisión inadecuada, principalmente en la gestión de los programas; y el 24% fue atribuido a errores en la aplicación por los administradores de las políticas y el reglamento del UNICEF, en su mayoría en la esfera de la gestión de los suministros.

53. La aplicación deficiente de las prácticas de gestión recomendadas a las oficinas exteriores han constituido el objetivo central de 11 informes resumidos realizados por la Oficina de Auditoría Interna desde 2002, los que abarcan una amplia variedad de ámbitos funcionales. En los informes resumidos se han señalado aquellas esferas en que las oficinas regionales deberían aumentar la supervisión de las operaciones y el desempeño de las oficinas exteriores, aclarar las prioridades y las expectativas e intercambiar información. También se han señalado fallas en la orientación y se han recomendado actividades orientadas específicamente al desarrollo de competencias que ayudarían al personal a adoptar prácticas de gestión positivas.

D. Auditorías de oficinas de la sede, temáticas y de sistemas

Auditoría de la gestión de las contribuciones de otros recursos no temáticos

54. La auditoría se llevó a cabo en cuatro divisiones de la sede, tres oficinas regionales y cinco oficinas exteriores. En ellas se examinó la medida en que a) las responsabilidades, las políticas y la orientación en materia de supervisión estaban

claramente definidas para la gestión de las contribuciones de otros recursos no temáticos; b) las propuestas y los acuerdos de financiación se formulaban y aplicaban debidamente; c) el presupuesto por programas se asignaba eficientemente; d) la contabilidad de los ingresos y gastos se tramitaba y registraba con exactitud; y e) los informes de los donantes eran exactos y se presentaban de conformidad con los acuerdos de contribuciones, y las políticas y las normas del UNICEF. La auditoría determinó que una causa importante de la reducción de los gastos o la subutilización de los fondos era la planificación poco realista, debido a la orientación insuficiente sobre evaluación de los riesgos y preparación del presupuesto impartida al personal de los programas. La planificación poco realista también daba lugar a expectativas demasiado ambiciosas y resultaba en frecuentes ampliaciones de los proyectos y en algunos reintegros de fondos porque éstos no se habían gastado de acuerdo a lo previsto. La poca conciencia de las razones en que se basaban las solicitudes de ampliación impedía que se determinaran y resolvieran los embotellamientos que impedían la ejecución de los programas. Además, la falta de medidas destinadas a tratar las causas prevenibles de las devoluciones de fondos a los donantes probablemente hayan contribuido a un aumento de los reintegros anuales.

55. Otro hecho importante que también se constató fue que las responsabilidades y los objetivos de la supervisión de las contribuciones de otros recursos eran poco claros, y la supervisión mundial y regional del gasto de los fondos correspondientes a otros recursos por las oficinas exteriores era deficiente. En el informe también se identificaron deficiencias en la asignación de fondos correspondientes a otros recursos a lo largo de la vida prevista de los proyectos y en la medición de la utilización de los fondos correspondientes a otros recursos. Esas deficiencias reducían la capacidad de las oficinas exteriores de planificar el uso futuro de los fondos correspondientes a otros recursos y de supervisar la eficacia de los gastos de los programas. Si bien las divisiones de la sede y las oficinas regionales y en los países supervisaban la puntualidad de la presentación de los informes de los donantes, la auditoría determinó que la información sobre la puntualidad de la presentación de informes a los donantes no era fiable. La auditoría determinó además que había deficiencias en la supervisión de la calidad de los informes presentados a los donantes por las oficinas regionales y las divisiones de la sede, debido a que su responsabilidad de supervisión en esta esfera no estaba definida con claridad.

Informe resumido sobre la gestión de la asistencia mediante suministros en las oficinas exteriores del UNICEF

56. Las auditorías de 35 oficinas exteriores en la esfera de la gestión de la asistencia consistente en suministros sirvieron de base para el informe resumido. Esas oficinas representan aproximadamente el 80% de los gastos de suministros cada año. En el informe se señaló que no se prestaba atención suficiente a fortalecer la capacidad de los gobiernos para adquirir y administrar productos esenciales para los niños. El personal del UNICEF tenía conciencia limitada de la disponibilidad en el país de productos esenciales y de los obstáculos que impedían su disponibilidad y asequibilidad. Las oficinas del UNICEF por lo general asumían la responsabilidad por la recepción, el manejo y la distribución de los suministros, en los casos en que los gobiernos habían acordado hacerlo, y en que las oficinas no habían determinado positivamente que los gobiernos carecían de capacidades en esa esfera. Las oficinas

del UNICEF emprendieron pocas iniciativas de fomento de la capacidad en materia de gestión de los suministros. Las oficinas no promovieron suficientemente el uso de los servicios de adquisición del UNICEF a los gobiernos a través de la División de Suministros como alternativa a las adquisiciones por las oficinas en los países. Además en el informe a) se señalaron deficiencias en la capacidad del UNICEF de administrar la cadena de suministros a nivel de país; b) se observaron políticas y prácticas contradictorias relacionadas con la responsabilidad por los suministros que están al cuidado del UNICEF y una falta de normas para la gestión de los suministros; y c) se observó poca conciencia entre el personal acerca del uso eficaz de los suministros por los asociados.

Auditoría de la preparación para situaciones de emergencia

57. La auditoría examinó varios aspectos de la preparación para situaciones de emergencia: a) la eficacia de las disposiciones de gestión de la oficina exterior para lograr la preparación para situaciones de emergencia; b) la suficiencia de los análisis realizados por las oficinas exteriores de las amenazas de emergencia y de la información sobre alerta temprana; c) la eficacia de la preparación para situaciones de emergencia y la planificación de las respuestas de las oficinas exteriores; y d) la ejecución de las actividades de preparación para situaciones de emergencia previstas. Se llevaron a cabo actividades sobre el terreno respecto de auditorías realizadas en cuatro divisiones de la sede, una oficina regional y nueve oficinas en los países. Pese a que se observaron muchas prácticas positivas, se observaron también las deficiencias siguientes: las disposiciones locales para gestionar la preparación para situaciones de emergencia eran insuficientes; el examen y la evaluación de la información sobre alerta temprana eran irregulares, poco sistemáticos o incompletos, razón por la cual la respuesta a la situación de emergencia podría retrasarse; las actividades de preparación y respuesta estaban formuladas de manera inadecuada; los planes de preparación para situaciones de emergencia no siempre estaban completos ni actualizados; la capacidad de los asociados en la ejecución para prestar socorro de emergencia en muchos casos no se había evaluado ni fortalecido; los funcionarios pertinentes con frecuencia no participaban en la planificación para situaciones de emergencia; y había deficiencias evidentes en la aplicación y supervisión del sistema de gestión por grupos temáticos, con arreglo al cual se asignan al UNICEF responsabilidades específicas para la coordinación de una respuesta interinstitucional a las situaciones de emergencia. Se formularon observaciones adicionales con respecto a determinadas responsabilidades funcionales en materia de gestión de reservas, logística, tecnología de la información y gestión de recursos humanos, y de recaudación de fondos. También se observaron deficiencias en el apoyo prestado por la oficina regional a las oficinas en los países y en su propia preparación para situaciones de emergencia.

Auditoría del cambio de los procedimientos de control de los SAP y el PROMS

58. La auditoría examinó el estado de los controles para asegurarse de que todos los cambios a los SAP y el PROMS (el sistema de gestión de programas) se administre en tal forma que se minimice la probabilidad de trastornos, alteraciones no autorizadas y errores. La auditoría llegó a la conclusión de que las estructuras de gobernanza y administrativas que influyen en los cambios a los SAP y el PROMS no

están suficientemente definidas. Se constató principalmente que había deficiencias en la estructura de gobernanza y el marco de gestión de la tecnología de la información; exámenes limitados de la eficacia en función de los costos de un alto número de cambios propuestos a los sistemas; y la falta de un mecanismo de garantía de calidad relativo a los cambios introducidos a los programas y sistemas; y una falta de mecanismos para prevenir cambios no autorizados.

Auditoría de los controles básicos de los SAP

59. La auditoría evaluó la suficiencia de los controles de seguridad básicos aplicados por el UNICEF dentro de los SAP para proteger sus programas y sus datos contra el acceso no autorizado y la alteración. La auditoría detectó ciertas deficiencias en la administración y el apoyo a la seguridad de los SAP y la falta de una política de seguridad adecuada. También eran deficientes los controles de supervisión para impedir el acceso inapropiado.

Auditoría de la Asociación Mundial del Personal de UNICEF

60. La auditoría examinó los estados de ingresos y gastos de la Asociación Mundial del Personal correspondientes al período comprendido entre el 1° de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2006, de conformidad con los estatutos de la asociación. Aunque la auditoría no dio origen a observaciones de importancia, se formularon cinco recomendaciones, relacionadas con las responsabilidades de supervisión, la gestión de los presupuestos, las contribuciones y los gastos y la presentación periódica de informes.

IV. Resumen de las constataciones principales y de las recurrentes

61. De todas las observaciones formuladas en 2007, el 36% correspondió a la esfera de la gestión de programas; el 19% a los controles financieros; el 15% a la asistencia en efectivo, especialmente en lo que concierne al uso del sistema armonizado para las transferencias de efectivo a los asociados en la ejecución; y el 14% a la asistencia consistente en suministros.

62. En el cuadro 10 se ofrece un panorama general de las calificaciones otorgadas en las esferas sometidas a auditoría en 2007. De conformidad con la decisión 2006/18 de la Junta Ejecutiva, los servicios de auditoría interna del UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo convinieron en un entendimiento común de las calificaciones de la gestión de riesgos que se habrían de utilizar en los informes de auditoría interna. Las nuevas calificaciones, que son “satisfactoria”, “parcialmente satisfactoria”, e “insatisfactoria”, han reemplazado a las calificaciones “ejemplar”, “satisfactoria”, e “insatisfactoria”, y se han aplicado a las auditorías internas del UNICEF desde el 1° de enero de 2007. La introducción de esas calificaciones formalizadas de la gestión de riesgos modificó el perfil de las calificaciones de las auditorías de 2007 otorgadas a las diversas esferas funcionales, pues en general se asignó un porcentaje mayor de calificaciones de la categoría “parcialmente satisfactoria”. El cambio limitó las posibilidades de hacer comparaciones con las calificaciones de años anteriores.

63. En la esfera de los controles financieros en 2007, se determinó que el 50% de las oficinas en los países sometidas a auditoría tenían un desempeño satisfactorio y el 50% un desempeño parcialmente satisfactorio. Aunque la comparación con el desempeño en años anteriores es difícil, la calificación de 2007 indica que hubo cierta mejora en las prácticas de gestión de riesgos de los controles financieros.

64. La Oficina de Auditoría Interna examinó el método de auditoría para la gestión de los programas en 2007. Las auditorías ampliaron el alcance del examen y evaluaron más de cerca la forma en que las oficinas planifican, apoyan y supervisan el logro de resultados para los niños. En las auditorías se examinó si la oficina y los asociados en la ejecución analizaban cualquier falta de progresos, y si se validaban los resultados principales mediante la evaluación. Sólo el 7% de las oficinas sometidas a auditoría logró una calificación de satisfactoria, y el 70% recibió una calificación de parcialmente satisfactoria.

Cuadro 10

Resumen de las calificaciones de “satisfactoria”, por esfera auditada, correspondientes a las oficinas exteriores, 2007

	<i>Número de auditorías</i>	<i>Porcentaje de calificaciones de satisfactoria</i>	<i>Porcentaje de calificaciones de parcialmente satisfactoria</i>	<i>Porcentaje de calificaciones de insatisfactoria</i>
Finanzas	14	50	50	0
Gestión de los programas	14	8	71	21
Asistencia en efectivo	13	15	62	23
Asistencia consistente en suministros	9	11	56	33
Aplicación de las recomendaciones de las auditorías	8	50	50	0
Administración de las oficinas	6	67	33	0
Oficinas pequeñas				
Gestión de los programas	9	11	89	0
Gestión de las operaciones	9	33	67	0

65. La nueva escala de calificaciones determinó la proporción de oficinas cuyas prácticas de gestión no cumplen la mayoría de las expectativas de desempeño en las esferas funcionales: el 21% de las oficinas sometidas a auditoría no cumplen las normas básicas de gestión del UNICEF en esferas principales como la gestión de los programas; el 23% no cumple las normas sobre suministro de transferencias de efectivo a los asociados en la ejecución; y el 33% de las oficinas sometidas a auditoría no cumplen las normas sobre prestación de asistencia consistente en suministros. Es preciso que la administración se esfuerce bastante más en solucionar el problema de la obtención sistemática de malas calificaciones, prestando apoyo a las oficinas sobre el terreno en la aplicación de prácticas positivas, tales como autoevaluaciones periódicas, para resolver las deficiencias comunes y recurrentes, y aclarar las responsabilidades de las oficinas regionales en materia de supervisión del desempeño y prestación de apoyo a éste.

66. En la sección III b) y en los informes anuales anteriores presentados a la Junta Ejecutiva se han señalado las observaciones frecuentes que son comunes a un gran número de oficinas en los países. En el cuadro 11 de resumen las constataciones recurrentes desde 2004. Éstas concuerdan con las dadas a conocer por la Oficina de Auditoría Interna a la Junta Ejecutiva en 2006.

Cuadro 11

Resumen de las principales constataciones recurrentes de las auditorías de las oficinas exteriores, 2004-2007

<i>Esfera auditada</i>	<i>Constataciones</i>
Finanzas	Deficiencias en la asignación de responsabilidades financieras Escasa conciencia y aplicación de las responsabilidades financieras Funcionamiento inadecuado de los comités de examen de contratos
Programas	Definición poco clara de los resultados y las actividades de los programas Evaluación insuficiente de las capacidades de los asociados en la ejecución Supervisión insuficiente de la ejecución y los resultados de los programas Priorización insuficiente de las actividades de evaluación e investigación
Insumos destinados a los programas	Conocimiento limitado del uso final y la eficacia de los insumos aportados por el UNICEF en términos de suministros, efectivo y servicios Deficiencias de la gestión de los almacenes y las existencias
Administración de las oficinas	Contrataciones y evaluaciones del desempeño intempestivas Planificación de los viajes no vinculada claramente a las prioridades
Aplicación de recomendaciones de auditorías anteriores	Aplicación no sostenida de las medidas para hacer frente a los riesgos

67. En el cuadro 12 se resumen las constataciones fundamentales y recurrentes relacionadas con las funciones y responsabilidades de las divisiones de la sede y de las oficinas regionales. Estas observaciones fueron el resultado de un análisis de las auditorías anteriores de las oficinas exteriores, o bien fueron el resultado directo de auditorías de la sede, las oficinas regionales, los sistemas y los temas. Esas constataciones, basadas en datos reunidos a lo largo de varios años, no cambiarán de forma significativa durante algún tiempo.

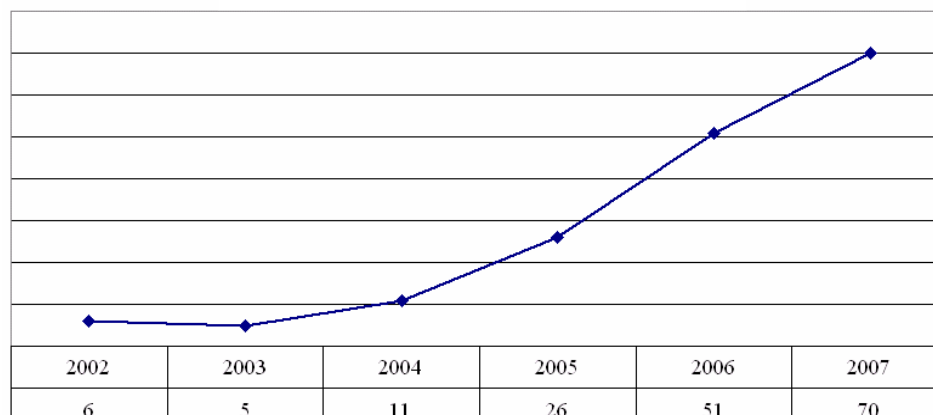
Cuadro 12
Resumen de las principales recomendaciones recurrentes con respecto a la sede y las oficinas regionales

<i>Esfera de auditoría</i>	<i>Constataciones</i>
Gobernanza y rendición de cuentas	Las obligaciones de rendición de cuentas no están definidas, incluso las que existen entre la sede y las oficinas regionales
Supervisión, orientación y apoyo técnico a las oficinas en los países	Falta de claridad en cuanto a la índole específica de las responsabilidades relacionadas con la supervisión, la orientación y el apoyo; cuando las responsabilidades están claramente establecidas, las oficinas regionales indican que no tienen recursos suficientes para cumplirlas; la orientación es incompleta o requiere actualización
Vigilancia y evaluación del desempeño	El marco de información sobre el desempeño institucional es endeble; no existen perfiles mundiales y regionales o éstos son insuficientes; las oficinas regionales usan criterios diferentes para vigilar el desempeño de las oficinas en los países; no existe un mecanismo de vigilancia del desempeño regional

V. Apoyo a las investigaciones

68. En el gráfico 1 puede verse el número de denuncias recibidas por la Oficina de Auditoría Interna en los últimos seis años. En 2007 se recibieron 70 denuncias, en comparación con 51 en 2006.

Gráfico 1
Casos investigados, 2002-2007



69. El aumento de casos denunciados probablemente se deba a la emisión de la política de prevención del fraude a fines de 2006, que imparte orientación al personal sobre la denuncia de casos de fraude o de mala conducta, y de la política sobre los denunciados emitida a comienzos de 2007. La Directora Ejecutiva notifica al personal una vez al año de las medidas disciplinarias adoptadas, lo que aumenta la confianza entre los funcionarios de que sus denuncias se examinan seriamente.

70. En el cuadro 13 se indican las categorías de casos denunciados ante la Oficina de Auditoría Interna en 2006 y 2007. En comparación con 2006, hay un aumento notable de las denuncias que involucran al personal, y de las denuncias de mala administración y abuso de autoridad. Las denuncias en que no están involucrados funcionarios han sido menos frecuentes.

Cuadro 13
Casos investigados en 2006-2007, por categoría

	2006	2007
Denuncias de fraude que involucraban a funcionarios	17	38
Denuncias de fraude que no involucraban a funcionarios	14	1
Robo	8	7
Mala administración y abuso de autoridad por parte de funcionarios	8	16
Otros (por ejemplo, estafas)	4	8
Total de casos	51	70

71. Las denuncias se reciben directamente o a través de un servicio de correo electrónico accesible desde la Intranet del UNICEF y desde la Internet. Ha habido pocas denuncias formuladas por personas ajenas al UNICEF.

72. La Oficina de Auditoría Interna siguió impartiendo orientación a las oficinas en los países y las oficinas regionales sobre la forma de administrar las investigaciones locales, si bien la Oficina también realizó investigaciones sobre el terreno en coordinación con la División de Recursos Humanos y las oficinas regionales interesadas.

73. Varios casos que datan de 2005 siguen en trámite. Los casos en trámite son aquellos en los que la investigación está en marcha y respecto de los cuales la Oficina de Auditoría Interna está a la espera de nueva información procedente de la oficina o dependencia interesada. La Oficina de Auditoría Interna asigna prioridad a los casos más importantes para asegurar su resolución oportuna. La mayoría de los casos en trámite de años anteriores son considerados por la Oficina de Auditoría Interna de menor o mediana importancia. Un investigador superior se incorporó a la Oficina de Auditoría Interna el 1° de julio de 2008, y se está contratando a un segundo investigador a jornada completa. Esa capacidad adicional debería permitir la tramitación oportuna de las investigaciones. En el cuadro 14 se indica el número de casos en tramitación hasta junio de 2008.

Cuadro 14
Casos en trámite

	2005	2006	2007
Total de casos	26	51	70
Número de casos en trámite	3	13	37

VI. Aplicación de las recomendaciones de las auditorías por la administración

74. La Oficina de Auditoría Interna verifica periódicamente la situación de las medidas adoptadas por las oficinas de los países y regionales y por las divisiones de la sede para poner en práctica las recomendaciones de las auditorías. Los administradores del UNICEF disponen de información actualizada sobre la aplicación de las recomendaciones de casos tramitados a través de la base de datos sobre indicadores clave del desempeño en la Intranet o de la base de datos en línea de la Oficina de Auditoría Interna.

75. La Oficina de Auditoría Interna examina todos los informes remitidos por las oficinas auditadas sobre la aplicación de las recomendaciones. Cuando las medidas indicadas en los informes no han sido suficientes para solucionar los riesgos detectados, la Oficina señala las deficiencias observadas y sugiere nuevas medidas para tratar los riesgos insuficientemente controlados. Si los informes no se presentan a tiempo, se envían recordatorios.

76. Pueden hacerse auditorías de seguimiento de las oficinas en las que se han detectado riesgos considerablemente elevados en una auditoría. En 2007, se llevó a cabo una auditoría de seguimiento de la oficina de zona de Banda Aceh en Indonesia. En otras auditorías se determinó que los informes sobre aplicación de las recomendaciones presentados por las oficinas en los países reflejaban con exactitud las medidas que se habían adoptado.

77. De acuerdo con lo solicitado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2006/18, en el anexo 2 figura un cuadro con las recomendaciones que no se aplicaron dentro de los 18 meses siguientes a su formulación. Actualmente ninguna oficina exterior tiene recomendaciones pendientes por más de 18 meses.

Aplicación de las observaciones de auditoría formuladas a las oficinas de los países

78. Todas las recomendaciones relacionadas con las observaciones formuladas a las oficinas en los países en 2005 o antes de ese año ya han sido aplicadas. La Oficina de Auditoría Interna formuló 490 observaciones a las oficinas en los países en 2006, de las cuales sólo nueve continuaban pendientes. Esas nueve recomendaciones pertenecen a una sola oficina.

79. Veintiuna de las 24 oficinas auditadas en 2007 habían de informar, a más tardar el 15 de junio de 2008, sobre las medidas correctivas que hubiesen adoptado, y todas lo hicieron. La Oficina de Auditoría Interna determinó que se habían establecido controles adecuados para más del 73% de los riesgos señalados en esas

21 oficinas en los países, lo que representa un aumento de la tasa de cumplimiento con respecto al 56% dado a conocer en 2007. El aumento puede atribuirse en parte a que las oficinas en los países informaron oportunamente sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones de las auditorías, a que se presentaron a tiempo los informes de auditoría y a que se formuló un menor número de observaciones centradas en las prácticas de gestión sistémicas más bien que en las deficiencias de control interno individualmente consideradas.

Aplicación de las recomendaciones de auditoría formuladas a la sede y a las oficinas regionales

80. De los 18 informes resultantes de las auditorías realizadas en la sede y en las oficinas regionales y los informes resumidos publicados entre 2002 y 2005, se han aplicado íntegramente las recomendaciones formuladas en 17 informes. Tres recomendaciones (correspondientes a la auditoría realizada en 2005 de la gestión de la información sobre el desempeño interno en las divisiones de la sede) todavía están sin ponerse en práctica y se enumeran en el anexo 2. Esas recomendaciones sin aplicar también fueron dadas a conocer a la Junta Ejecutiva en 2007.

81. De los 10 informes de las auditorías de la sede y los sistemas presentados en 2006, las recomendaciones de cinco de esos informes se han aplicado. Noventa y siete (68%) de las 124 recomendaciones contenidas en los otros cinco informes han sido aplicadas. Tres de esos informes (sobre la respuesta del UNICEF al tsunami ocurrido en 2004 en el Océano Índico, sobre la Secretaría de la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI), y sobre los acuerdos de cooperación entre el UNICEF y los comités nacionales pro UNICEF) tienen más de 18 meses y se incluyen en el anexo 2.

82. La Oficina de Recursos Humanos aún no ha aplicado una recomendación del informe de 2006 sobre la respuesta del UNICEF al tsunami relativa a la simplificación de los procedimientos de contratación.

83. En lo que respecta a la auditoría de la Secretaría de la GAVI realizada en 2006, en dos recomendaciones pendientes se pide a la Secretaría que aclare por qué se hicieron excepciones a la aplicación de las normas del UNICEF sobre hospitalidad y viajes, en tanto que la tercera recomendación pide explicaciones por las limitaciones impuestas por la Secretaría al alcance de la auditoría.

84. Con respecto a la auditoría realizada en 2006 de los acuerdos de cooperación con los comités nacionales, tres recomendaciones siguen pendientes. Entre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones de la auditoría se cuentan a) la demostración por la División de Recaudación de Fondos y Asociaciones en el Sector Privado, anteriormente División del Sector Privado, que se ha impartido orientación sobre el examen periódico de la aplicación de los planes y metas estratégicos convenidos conjuntamente; y b) las seguridades dadas por la División de Recaudación de Fondos de que las recomendaciones formuladas en el examen anual de la División son tratadas directamente con cada comité nacional respectivo.

85. La División de Recursos Humanos ha aplicado 12 de las 22 recomendaciones formuladas en la auditoría realizada en 2006 de la administración de las prestaciones del personal. Sin embargo, al 15 de junio de 2008 se han aplicado sólo 6 de las 24 recomendaciones formuladas en la auditoría de 2006 de la gestión del personal temporario. Once de 14 recomendaciones a la División de Recursos Humanos y las

7 recomendaciones a la División de Suministros permanecen sin aplicarse. Entre las recomendaciones pendientes se cuentan las de subsanar las deficiencias en materia de orientación, simplificar la contratación, mejorar la supervisión por parte de los administradores del propósito, el valor agregado y la eficacia de los consultores, y mejorar las garantías del suministro de servicios.

86. Se han recibido respuestas oficiales a los cuatro informes de auditoría de 2007 respecto de los cuales se solicitaba una respuesta de las divisiones de la sede y las oficinas regionales a más tardar el 15 de junio de 2008.

Anexo 1

Calificación de la gestión de los riesgos en las auditorías de las oficinas exteriores finalizadas en 2007

Número y distribución de las esferas auditadas, por calificación

	<i>Satisfactoria</i>		<i>Parcialmente satisfactoria</i>		<i>Insatisfactoria</i>	
Oficinas medianas/grandes						
Burkina Faso	0	0%	3	75%	1	25%
China	1	20%	4	80%	0	0%
Etiopía	2	50%	2	50%	0	0%
Guatemala	1	33%	1	33%	1	33%
Indonesia	1	25%	3	75%	0	0%
Kenya	1	14%	3	43%	3	43%
Liberia	0	0%	3	60%	2	40%
República Democrática del Congo	1	17%	3	50%	2	33%
República Democrática Popular Lao	3	50%	3	50%	0	0%
República Unida de Tanzania	3	60%	1	20%	1	20%
Rwanda	3	60%	2	40%	0	0%
Sri Lanka	0	0%	6	100%	0	0%
Sudán Meridional	4	67%	2	33%	0	0%
Turquía	1	33%	2	67%	0	0%
Oficinas pequeñas						
Belarús	0	0%	2	100%	0	0%
Ecuador	0	0%	2	100%	0	0%
Kazajstán	1	50%	1	50%	0	0%
Moldova	1	50%	1	50%	0	0%
Papua Nueva Guinea	0	0%	2	100%	0	0%
Rumania	0	0%	2	100%	0	0%
Serbia y Montenegro	0	0%	2	100%	0	0%
Turkmenistán	2	100%	0	0%	0	0%
Uzbekistán	0	0%	2	100%	0	0%

Nota: Las auditorías de la oficina de zona de banda Aceh y el de la oficina conjunta de las Naciones Unidas en Cabo Verde no emitieron calificación.

Anexo 2

Cuadro de observaciones que siguen sin solución después de más de 18 meses, a junio de 2008

Gestión de la información sobre el desempeño interno en las divisiones de la sede, 2005

<i>Observaciones de las auditorías</i>	<i>Recomendaciones</i>
El marco de información y comunicación sobre el desempeño de las divisiones de la sede estaba incompleto.	La División de Políticas y Prácticas (anteriormente División de Políticas y Planificación), a la que se encomendó la responsabilidad de aplicar la recomendación de la Oficina del Director Ejecutivo en 2008, debería establecer y utilizar un marco de información y comunicación sobre el desempeño, y formular una política de gestión de la información sobre el desempeño (se observan avances considerables).
Se observaron deficiencias en las políticas, las orientaciones y la terminología relacionados con el desempeño.	La División de Políticas y Prácticas debería resolver las diferencias de terminología en las orientaciones actuales.
Los materiales de capacitación sobre establecimiento de prioridades y resultados, metas sobre el desempeño e indicadores relacionados con la labor de la sede eran insuficientes.	La División de Políticas y Prácticas y la División de Recursos Humanos deberían elaborar materiales de capacitación para las divisiones de la sede sobre la preparación de planes bianuales de gestión de las oficinas, planes anuales e indicadores del desempeño.

Secretaría de la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y las Inmunizaciones (GAVI, 2006)

<i>Observaciones de las auditorías</i>	<i>Recomendaciones</i>
Desacuerdos sobre el alcance de las auditorías y acceso limitado a la información.	La secretaría de la GAVI y el UNICEF deberían resolver los desacuerdos sobre la supervisión y la auditoría interna del UNICEF.
Las solicitudes sobre hospitalidad no se tramitaron de acuerdo a los procedimientos.	La secretaría de la GAVI debería aclarar al UNICEF y a la Junta Ejecutiva de la GAVI las excepciones a las normas de hospitalidad.
Los viajes no se hacían por la “ruta más directa y económica”.	La secretaría de la GAVI debería aclarar al UNICEF y a la Junta Ejecutiva de la GAVI las excepciones a los procedimientos de viajes.

Respuesta del UNICEF al tsunami, 2006

<i>Observaciones de las auditorías</i>	<i>Recomendaciones</i>
Retrasos en la contratación de personal.	La División de Recursos Humanos debería simplificar los procedimientos de contratación para las oficinas en situaciones de emergencia.

Administración de los acuerdos de cooperación con los comités nacionales pro UNICEF, 2006

Observaciones de las auditorías

Recomendaciones

Conciencia limitada acerca del desempeño de los comités nacionales.

La División de Recaudación de Fondos y Asociaciones en el Sector Privado, anteriormente División del Sector Privado, debería examinar periódicamente la aplicación del plan estratégico y las metas convenidos conjuntamente.

Seguimiento deficiente de las medidas concretas indicadas en las orientaciones y en los exámenes periódicos del desempeño.

La División de Recaudación de Fondos debería seguir periódicamente la aplicación de las medidas concretas y tratar los problemas relacionados con la aplicación de las recomendaciones directamente con cada comité nacional respectivo.
