Naciones Unidas E/ICEF/2009/AB/L.7

Consejo Económico y Social

Distr. limitada
20 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Examen

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Junta Ejecutiva
Segundo período ordinario de sesiones de 2009
14 a 16 de septiembre de 2009
Tema 7 del programa provisional*

Respuesta de la dirección del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia al informe anual de la Oficina de Auditoría Interna de 2008

1. Este informe se presenta en cumplimiento de las decisiones 2006/18, 2007/17 y 2008/23 de la Junta Ejecutiva y en él se expone la respuesta de la dirección del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) al informe anual que se remite a la Junta Ejecutiva acerca de las actividades de auditoría interna de 2008 (E/ICEF/2009/AB/L.6). El informe está organizado de la manera siguiente:

I. Planes y medidas de la dirección para abordar las cuestiones de auditoría fundamentales y recurrentes, y

II. Respuesta de la dirección a las recomendaciones del Comité Asesor de Auditoría del UNICEF.

2. En el anexo 1 se ofrece información actualizada sobre el estado de la aplicación de las observaciones de los auditores que siguen sin solución después de 18 meses o más. En el anexo 2 figura un informe sobre los progresos conseguidos en la aplicación del criterio armonizado para la transferencia de efectivo.

I. Planes y medidas de la dirección para abordar las cuestiones de auditoría fundamentales y recurrentes

3. Las observaciones principales que se subrayaron en el informe de 2008 de la Oficina de Auditoría Interna versan sobre la gestión de los programas, los controles financieros y la rendición de cuentas y la supervisión. El UNICEF toma nota de esas observaciones y se compromete a mejorar su rendimiento en esos ámbitos.

* E/ICEF/2009/16.

09-41331 (S) 050809 130809

Se ruega reciclar

A continuación se exponen algunas de las medidas que se han tomado teniendo en cuenta la especificidad de las oficinas en los países. También se exponen una serie de medidas ilustrativas adoptadas por algunas oficinas regionales para supervisar a las oficinas en los países o prestarles apoyo, así como una serie de actividades dirigidas por las divisiones de la sede y encaminadas a reforzar la capacidad de las oficinas en los países. Asimismo, en el presente informe se examinan los avances que ha habido en el perfeccionamiento de los controles internos en otras dos esferas importantes: asistencia en materia de suministros y transferencia de efectivo. Por otra parte, la Oficina de Auditoría Interna también ha enunciado las cuestiones recurrentes que exigen una respuesta estratégica. Aunque se prevé que siga habiendo cuestiones de supervisión que hayan de atenderse pues cada año se hacen auditorías de distintas oficinas en los países, se espera que haya mejoras generales en el ámbito de las observaciones recurrentes relacionadas con las esferas deficientes a mediano o largo plazo, gracias a las iniciativas de mejora institucional emprendidas por el UNICEF.

A. Gestión de programas

4. Como ha señalado la Oficina de Auditoría Interna en su informe anual, se ha comprobado que los resultados de la gestión de los programas de varias oficinas de países sometidas a auditoría en 2008 dejaban que desear, debido a deficiencias de gobernanza, a los criterios de planificación anual y ejecución de los programas y a la supervisión del rendimiento. Como ejemplos de medidas correctivas adoptadas por algunas de las oficinas en los países que han sido objeto de auditoría cabe citar la delimitación y clarificación de las responsabilidades de los mecanismos de gobernanza de los países, como el grupo de gestión del programa del país, y la garantía de una supervisión adecuada de las principales esferas de resultados. Asimismo, se examinaron los resultados de los planes de trabajo anuales, se mejoraron la especificidad, el realismo y la mensurabilidad de sus objetivos y se alinearon estrechamente éstos con los objetivos fundamentales de los programas de largo plazo. La formación en planificación de programas y en la gestión basada en los resultados ayudó a potenciar la capacidad de los funcionarios encargados de los programas. Los instrumentos de supervisión como los planes de visitas al terreno y los informes de viajes se perfeccionaron aún más para procurar que el seguimiento de la ejecución de los programas fuera apropiado.

5. En el plano regional, entre las medidas adoptadas por algunas oficinas regionales se cuentan el fortalecimiento de la supervisión de la ejecución de los programas en los países mediante la fijación y el empleo de indicadores principales de rendimiento y el intercambio periódico de opiniones entre el Director regional o los asesores regionales y la dirección de las oficinas en los países. Además, las oficinas regionales han reforzado sus mecanismos de examen y análisis de los planes de trabajo anuales y los informes de las oficinas en los países y han mejorado la descripción de funciones.

6. Para potenciar la capacidad del personal en gestión y ejecución de programas, la División de Recursos Humanos del UNICEF ha elaborado unos cursos de formación dirigidos al personal directivo de categorías mediana y superior. Esos cursos incluyen temas como el procedimiento de planificación de programas, la presupuestación del costo marginal de paliar situaciones de embotellamiento, el análisis de políticas basado en datos empíricos para obtener resultados en favor de la

infancia, las políticas e inversiones presupuestarias para la infancia, la protección social y la adopción de decisiones estratégicas en materia de reforma educativa, y la preparación para situaciones de emergencia. Otras iniciativas que contribuyen a potenciar la gestión dentro de la organización son la Iniciativa de desarrollo del liderazgo, que se ocupa del personal directivo de categoría mediana, y el Centro de Evaluación y Desarrollo de la Gestión, que se ocupa del personal directivo de categoría superior.

B. Controles financieros

7. La mayoría de las observaciones de auditoría con respecto a riesgos elevados en el ámbito de los controles financieros han versado sobre la tramitación de transacciones y la supervisión de esos controles. Los riesgos se atribuyeron, ante todo, a las deficiencias de seguimiento, a los errores humanos y a la insuficiencia de las directrices.

8. En respuesta a esas observaciones, las oficinas en los países sometidas a auditoría han clarificado el reparto de responsabilidades y rendición de cuentas en materia de finanzas, han actualizado las descripciones de funciones y han procurado explicar debidamente las responsabilidades a los encargados de ejercerlas. Además, se han difundido instrucciones y directrices administrativas, incluidos procesos de flujo de tareas en las esferas en que se han descubierto deficiencias, a fin de potenciar la capacidad del personal y reducir al máximo los errores humanos.

9. Además, en 2008, la División de Gestión Financiera y Administrativa redactó y distribuyó un manual, una guía de bolsillo y otros documentos formativos conexos sobre el tema de la gestión de riesgos financieros en operaciones de emergencia. Esa documentación, unificada y fácil de usar, tiene por objeto ayudar a agilizar la respuesta del UNICEF ante situaciones de emergencia manteniendo, al mismo tiempo, unos métodos de gestión financiera saludables. Durante 2009, la División ha dedicado recursos a actualizar, unificar y racionalizar una amplia gama de políticas y procedimientos de gestión financiera y administrativa para procurar lo siguiente: a) que esas políticas y esos procedimientos sean actuales y pertinentes, b) que estén dirigidos, de manera precisa, a los diversos interesados de dentro del UNICEF, c) que se ejecuten de manera eficiente y puntual y d) que sean fáciles de aplicar por su accesibilidad, navegabilidad y claridad. Es indispensable perfeccionar los métodos de funcionamiento comercial en un momento en que el Fondo armoniza sus políticas y procedimientos con los de otros organismos de las Naciones Unidas, adopta las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y pone en marcha la iniciativa de planificación de los recursos institucionales “VISION-One”.

10. A fin de aumentar la comprensión que tienen los funcionarios de los temas de gestión financiera y administrativa, la División de Gestión Financiera y Administrativa ha ofrecido numerosas sesiones de formación en línea (en Webex) y puesto en marcha la Iniciativa de enlace sobre el terreno. En 2008, la División impartió 135 sesiones de formación en Webex, a 773 funcionarios. Dentro de la Iniciativa de enlace sobre el terreno, unos funcionarios de la División visitaron un grupo escogido de oficinas regionales y de los países para prestar asesoramiento y formación a su personal en temas de gestión financiera y administrativa. Asimismo, la División de Gestión Financiera y Administrativa ha colaborado estrechamente con la División de Recursos Humanos en la elaboración de un plan estratégico de

gestión completa del talento en las funciones operacionales, con la finalidad de acrecentar el talento ya existente y atraer a nuevas personas con talento que posean las calificaciones y la experiencia financieras y administrativas requeridas.

C. Asistencia en materia de suministros

11. El UNICEF emprendió varias medidas, en 2008, para mejorar la función de suministro, en las que se prestaba particular atención a las necesidades de planificación y logística, la selección y contratación de proveedores, el control de calidad previo a la entrega y las disposiciones logísticas en los países, y la evaluación del uso efectivo de los suministros.

12. Las oficinas de los países sometidas a auditoría han procurado mejorar los planes y criterios de suministros para tener un plazo de adquisición suficiente. Otras medidas encaminadas a gestionar los riesgos determinados en las auditorías han sido la revisión de las normas de inspección previa a la entrega, la evaluación de las disposiciones logísticas en los países, los procedimientos de inspección a proveedores y los informes de evaluación del desempeño de los proveedores.

13. Por lo que atañe a la sede, la División de Suministros ha trazado, y está ejecutando, una estrategia de perfeccionamiento profesional del personal de suministros. Se han llevado a cabo actividades para mejorar los conocimientos prácticos en un momento en que el valor de las adquisiciones y las necesidades logísticas de varias oficinas en los países han aumentado debido a la ampliación de los programas para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

14. Se ha puesto en funcionamiento una página web de integración e innovación en materia de suministros en el sitio web de comunicación interna del UNICEF. La página contiene información técnica y una evaluación de los productos básicos esenciales de cada país; las buenas prácticas de planificación de las adquisiciones y de realización puntual de pedidos de compra, y las experiencias exitosas de integración de las oficinas en los países.

D. Transferencias de efectivo a los asociados en la ejecución de proyectos

15. A fin de reforzar la gestión de las transferencias de efectivo a los asociados en la ejecución de proyectos, las oficinas en los países han adoptado medidas correctivas específicas en respuesta a las observaciones que recibieron de los auditores, entre ellas el examen de los procesos de flujo de tareas, la confección de listas de evaluación y la realización de macroevaluaciones y microevaluaciones, y la publicación de directrices para examinar los acuerdos relativos a los proyectos.

16. Hay varios instrumentos en línea de ayuda al personal, como “ASK”, que ofrece a las oficinas sobre el terreno asesoramiento en tiempo real sobre asuntos de cohesión interinstitucional, por ejemplo los que afectan al criterio armonizado para la transferencia de efectivo. También hay una red de puntos focales del criterio armonizado que ayuda al personal de la sede y de las oficinas regionales y de los países.

E. Rendición de cuentas y supervisión

17. En su período de sesiones anual de 2009, la Junta Ejecutiva aprobó el informe sobre el sistema de rendición de cuentas del UNICEF (decisión 2009/8). Ello ha allanado el camino para que el Fondo ponga en funcionamiento y aplique los marcos conceptuales que figuran en el informe y lleve a cabo un examen interno para aclarar, aún más, las jerarquías de responsabilidad, autoridad y rendición de cuentas en sus oficinas en los países, oficinas regionales y sede. Se prevé que esas medidas clarifiquen más la división del trabajo y de las responsabilidades dentro del Fondo, contribuyan a la coordinación tanto horizontal como vertical y ayuden a resolver las cuestiones pendientes en materia de rendición de cuentas y supervisión.

18. Las medidas de mejora también contribuirán a actualizar y racionalizar las políticas y directrices en materia de programas, operaciones y gestión. Se trata de políticas y directrices sobre las cuestiones siguientes: a) asociaciones y relaciones de colaboración; b) revisión del Manual de políticas y procedimientos de programación, y provisión de formación para dar a conocer la simplificación de la estructura de los programas y la introducción de planes de trabajo plurianuales renovables; c) la simplificación de los procedimientos de aplicación del criterio armonizado para la transferencia de efectivo; d) la revisión de las directrices presupuestarias y de las circulares financieras, y e) la simplificación de los procedimientos de tramitación de viajes. Las mejoras en la gestión de los conocimientos y los contenidos y en las comunicaciones internas están afianzando la capacidad institucional de difundir, y debatir, unas políticas, unas directrices y unos procedimientos actualizados.

F. Gestión y evaluación del desempeño

19. El proceso de mejora institucional también está agilizando la labor de aplicación de un marco de desempeño institucional. Se está montando una estructura jerarquizada de gestión del desempeño en conjunción con la iniciativa de planificación de los recursos institucionales basada en el programa de ajuste estructural. La estructura comprende tableros de seguimiento del desempeño, que permiten vigilar los indicadores institucionales, regionales y de los países e informar al respecto. La estructura comprende también informes de gestión de oficinas, u hojas de calificación, para supervisar los indicadores de eficiencia de cada oficina. Se publicará un modelo del informe de gestión de oficinas en septiembre de 2009. Se elaborará con los datos existentes y se lo trasladará al programa de ajuste estructural una vez que se ejecute la aplicación de planificación de recursos institucionales.

20. El marco de desempeño institucional se está fortaleciendo también mediante la racionalización de los indicadores de rendimiento. En el plano institucional, se ha revisado el marco de resultados del plan estratégico de mediano plazo del UNICEF utilizando 40 indicadores principales de rendimiento que abarcan siete esferas generales del plan. Se han mejorado los resultados y los indicadores de gestión de las 16 funciones que se detallan en el presupuesto de apoyo bienal del Fondo y se están revisando, en consecuencia, las directrices de elaboración de los planes de gestión de las oficinas.

21. La evolución del marco de desempeño institucional, unida al perfeccionamiento del régimen de rendición de cuentas del UNICEF, ofrecerá las políticas, las directrices y los instrumentos para reforzar, aún más, el seguimiento y la supervisión del desempeño en todos los niveles de la organización.

II. Respuesta de la dirección a las recomendaciones del Comité Asesor de Auditoría

22. **Gestión del riesgo institucional**. En mayo de 2009, se dictó una política para sentar las bases de la puesta en marcha de la iniciativa de gestión del riesgo institucional. Las prioridades definidas para 2009 son el empleo de criterios de gestión del riesgo institucional para simplificar y racionalizar los procedimientos institucionales esenciales, la producción de materiales de formación en gestión del riesgo institucional, la coordinación con los asociados interinstitucionales para armonizar los criterios de gestión del riesgo, y la implantación de una gobernanza del riesgo institucional. Las observaciones del Comité Asesor de Auditoría, que examinó el borrador de la política, se incorporaron a la versión definitiva de ésta. Por otra parte, el UNICEF examinará también los pros y los contras de la adopción de un marco de controles internos en conjunción con la aplicación de la iniciativa, tal como propuso el Comité.

23. **Presentación puntual de los estados financieros**. El UNICEF concuerda plenamente con esta recomendación y se compromete a presentar sus estados financieros en el plazo previsto.

24. **Seguimiento cercano de la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y el despliegue de la iniciativa de planificación de los recursos institucionales para que ambos transcurran sin contratiempos y con puntualidad**. La dirección del UNICEF ha seguido de cerca el progreso de la adopción de las citadas normas y el despliegue del proyecto de planificación de los recursos institucionales “VISION-One”, junto con el programa completo de iniciativas de mejora institucional. El proyecto y las normas citados comparten una junta de proyectos común. En abril de 2009, después de haber analizado concienzudamente los riesgos, costos y beneficios que ello entrañaba, la dirección del UNICEF decidió aplazar la plena adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público de enero de 2010 a enero de 2012, para que el Fondo pudiera adoptar esas normas de manera más escalonada y sincronizar su adopción plena con la entrada en funcionamiento, a escala mundial, del sistema “VISION-One”. Esa coordinación evitará el tener que recurrir en tan gran medida a ajustes provisionales manuales, lo que hubiera sido necesario si las normas hubieran de adoptarse en 2010. Se prevé que el sistema “VISION-One” entre en funcionamiento en 2011 y proporcione a los encargados de los procedimientos institucionales unos instrumentos de uso general en toda la organización para reunir y comunicar información adaptada a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

25. **Difusión, por parte del UNICEF, de los resultados de la labor de las funciones de investigación y de ética para concienciar más a todos los integrantes de la organización**. El Fondo está de acuerdo con esta recomendación. Una medida que ya ha adoptado es la distribución anual de una nota informativa de la Directora Ejecutiva en la que notifica al personal el número y el tipo de medidas

disciplinarias que se han adoptado para sensibilizarlo con respecto a las faltas de conducta o las irregularidades y sus consecuencias. En la Intranet del Fondo hay varias páginas sobre ética, entre ellas una en que se explica la labor de la Oficina de Ética y cómo dirigirse a ella para hacerle consultas confidenciales. En el primer semestre de 2009, la Oficina recibió unas 50 consultas y va recibiendo más a medida que se la conoce mejor. En sus páginas web también figuran enlaces claros con las normas del Fondo en materia de denuncia de irregularidades, revelación de datos financieros y fraude. En el sitio web hay una sección de respuestas a las preguntas frecuentes, que se actualiza para adaptarla a las preocupaciones del momento.

26. Por último, el Comité Asesor de Auditoría alentó al UNICEF a que **aplicara la recomendación que le había formulado con respecto a la evaluación de la calidad de la coordinación de las estructuras jerárquicas de la Dirección de la Oficina de Auditoría Interna, con arreglo a las mejores prácticas, y con respecto a la incorporación de la Oficina de Evaluación en la Oficina de Auditoría Interna**. El Fondo ha tomado nota de esa recomendación, que examina actualmente su personal directivo superior.

Anexo 1

Estado de la aplicación de las observaciones de los auditores que siguen sin solución después de más de 18 meses

1. Las siete observaciones que seguían sin solución después de más de 18 meses se han tratado en tres informes de auditoría. El número de observaciones pendientes de solución durante más de 18 meses ha disminuido de 18 en 2006 a 9 en 2007 y 7 en 2008.

i) **Administración de las prestaciones del personal** (pendiente desde 2007)

Recomendaciones	*Información actualizada sobre los progresos*
Las recomendaciones son que la División de Recursos Humanos proporcione a los beneficiarios de subsidios educativos y de alquiler una hoja de cálculo de gastos en que se detallen los pagos; que la División termine de fijar los indicadores y objetivos principales de rendimiento y los criterios de prestación de servicios, que los difunda y supervise periódicamente el cumplimiento de todos ellos, y que el Centro de Servicios Mundiales y la División supervisen periódicamente las prestaciones del personal e informen al respecto a la dirección.	Está previsto solucionar, en 2009, la observación de que se detalle el cálculo de los gastos a los beneficiarios de determinadas prestaciones. Se está estudiando la conveniencia de adoptar una versión barata y simplificada de un instrumento de gestión de relaciones con los usuarios, a fin de reforzar la supervisión del rendimiento; está previsto aplicar ese instrumento en el curso del próximo bienio.

ii) **Administración de los acuerdos de cooperación con los comités nacionales pro UNICEF** (pendiente desde 2006)

Recomendaciones	*Información actualizada sobre los progresos*
Las recomendaciones son que la División de Recaudación de Fondos y Asociaciones con el Sector Privado examine periódicamente el cumplimiento de las metas del plan estratégico y los objetivos financieros fijados de común acuerdo y que vigile la ejecución de las medidas y aborde las cuestiones relativas a la ejecución directamente con el comité nacional correspondiente.	La División de Recaudación de Fondos y Asociaciones con el Sector Privado ideará un conjunto de mecanismos de planificación y ejecución del examen anual, y unos criterios en que se detallará cómo se planificará y ejecutará el examen, y está previsto que los tenga terminados en 2009. Además, se confeccionará, en ese mismo año, una lista de evaluación que permitirá a la División vigilar la aplicación de las recomendaciones y las medidas que surjan de los planes estratégicos conjuntos y de los exámenes anuales, y garantizar su aplicación.

iii) Administración del personal temporario (pendiente desde 2007)

Recomendaciones	*Información actualizada sobre los progresos*
Las recomendaciones son que la División de Recursos Humanos y la División de Suministros elaboren procedimientos para supervisar la calidad de los servicios que hayan prestado a otras divisiones y oficinas en relación con la contratación de personal temporario. La División de Recursos Humanos, por su parte, también debería trazar unas directrices de negociación de derechos de la propiedad intelectual con los consultores y proveedores.	La División de Recursos Humanos supervisa y controla la calidad de cada expediente de contratación de personal temporario, así como los criterios aplicados en cada caso, mediante listas de evaluación. La División también presta ayuda en la selección de personal para engrosar los grupos de posibles candidatos en las esferas oportunas. La División de Suministros ha publicado, en una página web que contiene una sección de preguntas frecuentes, unas directrices acerca de la contratación de servicios, que se actualiza según sea necesario. La División de Recursos Humanos ha emprendido consultas internas sobre la cuestión de las directrices de negociación de cláusulas contractuales de derechos de la propiedad intelectual.

Anexo 2

Criterio armonizado para la transferencia de efectivo: Progreso alcanzado y experiencia adquirida

1. La Junta Ejecutiva ha pedido a la dirección del UNICEF que informe sobre el progreso alcanzado y la experiencia adquirida en la aplicación del criterio armonizado para la transferencia de efectivo a los asociados en la ejecución de proyectos y sobre la elaboración de procedimientos y mecanismos de presentación de informes en relación con lo anterior.

2. Los organismos del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo aprobaron el criterio armonizado el 28 de abril de 2005. Estaba previsto que aquél se implantaría, en enero de 2006, en 27 oficinas de países del UNICEF cuyo ciclo de programación armonizado empezaría en esa fecha y que, en 2007 se lo implantaría en las oficinas de otros países. Desde entonces, el progreso en la aplicación íntegra del criterio armonizado ha sido lento, pues muchos equipos de países han solicitado la prórroga o la suspensión del plazo original aduciendo lo mucho que se tarda en instaurar los sistemas necesarios, formar al personal y sortear los obstáculos propios de cada país.

3. Según los datos reunidos en septiembre de 2008 por la Oficina de Coordinación de las Operaciones para el Desarrollo (que es la secretaría del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y se encarga de supervisar el estado de la aplicación del criterio armonizado para la transferencia de efectivo), el criterio se ha empezado a aplicar en más de 120 países, de un total de 135, y el 10% de los países han aplicado íntegramente sus disposiciones más importantes. Aunque la aplicación íntegra está llevando más tiempo del previsto, de la información remitida por los equipos en los países se deduce que el criterio goza de aceptación creciente entre los Gobiernos asociados y los organismos del sistema de las Naciones Unidas, por lo cual se espera que el ritmo de aplicación mejore en el futuro.

4. La mayoría de los planes de acción de los programas de los países vigentes contienen ya unas cláusulas obligatorias sobre el criterio armonizado para la transferencia de efectivo en las que se dispone expresamente que se realicen actividades de auditoría y de garantía del seguimiento. Pese a este avance, algunos Gobiernos se han mostrado reacios a permitir que se hagan auditorías de la contabilidad de sus proyectos. Por otra parte, el 60% aproximadamente de los países han terminado la macroevaluación de sus instituciones fiscalizadoras superiores, lo que constituye un paso fundamental en el cumplimiento del criterio armonizado.

5. La mayoría de los asociados en la ejecución de proyectos de las oficinas de los países emplean el formulario de autorización de fondos y certificación de gastos, que ha reducido los trámites y simplificado los requisitos de presentación de informes. También se han reducido los gastos de transacción de los asociados en los casos en que los organismos de las Naciones Unidas comparten el mismo asociado, pero estos casos son menos comunes de lo que se supone.

6. Las oficinas del UNICEF en los países han evaluado aproximadamente a la mitad de sus asociados en la ejecución de proyectos para determinar su capacidad de gestionar y contabilizar transferencias de efectivo. En los casos en que se ha determinado que había un riesgo elevado, ha habido que adoptar medidas de seguimiento para aumentar la capacidad de los asociados, lo que habitualmente ha

obligado a utilizar recursos presupuestarios de los proyectos. En los casos en que los asociados en la ejecución de proyectos se han mantenido en la categoría de riesgo elevado, los funcionarios de la oficina en el país han debido dedicar tiempo y recursos considerables a efectuar verificaciones esporádicas, auditorías y otras actividades de garantía del seguimiento.

7. Una vez terminada la macroevaluación de sus instituciones fiscalizadoras superiores y las microevaluaciones de los asociados en la ejecución de proyectos, 21 países han elaborado unos planes de auditoría y de garantía del seguimiento.