



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
16 de noviembre de 2016
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2017

30 de enero a 3 de febrero de 2017, Nueva York

Tema 8 del programa provisional

Recomendaciones de la Junta de Auditores

PNUD y FNUDC: Informe sobre la aplicación de las recomendaciones de la Junta de Auditores, 2015

Resumen

En julio de 2016, la Junta de Auditores de las Naciones Unidas publicó oficialmente sus informes de auditoría sobre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (A/71/5/Add.1) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) (A/71/5/Add.2) y ambas entidades recibieron opiniones de auditoría sin reservas para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015. Este es el decimoprimer año consecutivo que el PNUD recibe una opinión de auditoría sin reservas, y por lo que respecta a las dos organizaciones, es el cuarto año completo en que se presentan informes con arreglo a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), ratificando así el firme compromiso de los administradores superiores de cumplir las NICSP y la transparencia y rendición de cuentas. En 2016, la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda —que evalúa a 46 organizaciones de ayuda, incluidos diversos donantes bilaterales, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales— ha calificado por segunda vez el PNUD como la organización de ayuda más transparente del mundo, habiendo mantenido esta calificación desde la última evaluación en 2014.

El PNUD adopta un enfoque basado en el riesgo para atender las cuestiones de auditoría recurrentes. Partiendo de las observaciones y riesgos expuestos en los informes publicados por la Junta de Auditores, la Oficina de Auditoría e Investigaciones (OAI) y el Comité Asesor de Auditoría y Evaluaciones (AEAC), así como de las decisiones de la Junta Ejecutiva y el Grupo Ejecutivo, la administración del PNUD ha seguido estableciendo prioridades de gestión en materia de auditoría cada dos años desde 2006. Los avances se supervisan en relación con indicadores de referencia durante reuniones periódicas presididas por la Administradora y el Administrador Asociado y se notifican anualmente a la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones.



En el informe actual se revisa la evaluación final de las ocho prioridades principales de gestión en materia de auditoría del PNUD para 2014-2015 (como se detallan en el documento DP/2015/8 y respalda la decisión 2015/5 de la Junta Ejecutiva); se presentan las siete prioridades principales de gestión en materia de auditoría para 2016-2017, establecidas por la administración y aprobadas por la Junta de Auditores, la OAI y el AEAC, y las medidas de gestión que se adoptarán para atender cada prioridad; y se indican los progresos realizados en el estado de aplicación de las recomendaciones de la Junta de Auditores para el ejercicio finalizado en diciembre de 2015. De conformidad con la decisión 2010/9 de la Junta Ejecutiva, la información sobre el estado de aplicación de cada recomendación de auditoría y el informe de auditoría íntegro de la Junta de Auditores están disponibles en el sitio web de la Junta Ejecutiva del PNUD.

Elementos de una decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee: a) tomar nota de la opinión de auditoría sin reservas de 2015 emitida por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas para el PNUD y el FNUDC; b) tomar nota de los progresos realizados por el PNUD en la evaluación final de las ocho prioridades principales de gestión en materia de auditoría para 2014-2015; y c) apoyar los esfuerzos actuales de la administración del PNUD para atender las siete prioridades principales de gestión en materia de auditoría revisadas para el bienio 2016-2017 y poner en práctica las recomendaciones de la Junta de Auditores para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015.

I. Introducción

1. Las opiniones de auditoría sin reservas de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas sobre los estados financieros del PNUD y el FNUDC para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015 ponen de manifiesto el compromiso de los administradores superiores con la mejora continua de la gestión financiera, la transparencia y la rendición de cuentas. El PNUD seguirá velando y esforzándose por lograr una mayor excelencia en sus operaciones. Las pautas establecidas por la Administradora y el Administrador Asociado han sido decisivas para que el PNUD haya recibido esas opiniones de auditoría sin reservas.

2. El PNUD adopta un enfoque basado en el riesgo para atender las cuestiones de auditoría recurrentes. El propósito de fijar las prioridades principales de gestión de la organización en materia de auditoría es identificar, desde una perspectiva de supervisión interna y externa y de los órganos rectores, los riesgos significativos, recurrentes o incipientes y las causas profundas inherentes asociadas. Esto permite a la administración cerciorarse, con carácter prioritario, de que se están aplicando las estrategias y controles de mitigación adecuados para hacer frente a dichos problemas. Las diez prioridades principales de gestión en materia de auditoría para el bienio 2016–2017 figuran en el anexo 1, y la evaluación final de las prioridades para 2014-2015, en el anexo 2. El PNUD ha realizado avances continuos en el cumplimiento de sus prioridades en materia de auditoría, como pone de manifiesto la progresiva reducción del número de prioridades, de las 15 iniciales, en 2006-2007, a las siete actuales. A fin de persistir en esa mejora y obtener nuevos logros, el PNUD seguirá actuando de forma proactiva en su cometido de supervisión y vigilancia. El reciente fortalecimiento de los centros regionales para proporcionar servicios de supervisión más cercanos a las oficinas en los países es una de las medidas adoptadas por la administración para reforzar la vigilancia.

3. El presente informe se divide en cuatro secciones: la introducción; la evaluación final de los progresos realizados en el cumplimiento de las ocho prioridades principales de gestión en materia de auditoría para 2014-2015; las siete prioridades principales de gestión en materia de auditoría propuestas para 2016-2017; y un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones de auditoría para 2015 y los años anteriores.

4. A la hora de establecer la lista de las siete prioridades principales de gestión en materia de auditoría para 2016-2017, que contó con la aprobación del Grupo sobre el Desempeño Institucional y el Grupo Ejecutivo, la administración celebró consultas con la Junta de Auditores, la Oficina de Auditoría e Investigaciones y el Comité Asesor de Auditoría e Investigaciones. La lista es un reflejo de las cuestiones recurrentes suscitadas por la supervisión y los órganos rectores.

II. Examen de los progresos realizados en el cumplimiento de las prioridades principales de gestión en materia de auditoría para 2014-2015

5. La evaluación revisa los progresos realizados a finales de 2015 en relación con los indicadores de referencia establecidos en 2013. Cuando las medidas específicas

previstas para una prioridad no se aplicaron plenamente, esos elementos se transfirieron a las prioridades para 2016-2017.

6. Cuatro de las prioridades evaluadas se calificaron como plenamente atendidas. Dichas prioridades están relacionadas con: *a)* gestión del cambio estructural y obtención de beneficios; *b)* gestión de las existencias y activos y cumplimiento de las NICSP con respecto a los activos de proyectos; *c)* gestión de la contratación y supervisión de la separación del servicio; y *d)* recomendaciones de auditoría pendientes durante largo tiempo.

7. En otras cuatro prioridades se propuso trasladar a 2016-2017 el examen de algunas cuestiones residuales restantes, incorporando elementos de problemas incipientes. Dichas prioridades son: *a)* gestión de los riesgos fiduciarios y la capacidad de los asociados en la ejecución; *b)* gestión de los riesgos y la calidad de los programas y proyectos; *c)* planificación de las adquisiciones y fortalecimiento de la capacidad/profesionalización; y *d)* rendición de cuentas de la administración e instauración de controles sobre el terreno. La mayor parte de los ámbitos geográficos en los que el PNUD lleva a cabo sus proyectos más importantes son entornos de alto riesgo con dificultades asociadas para atraer a personal altamente cualificado. En la sección III se destacan algunas de las medidas de gestión propuestas para hacer frente a este desafío.

A. Gestión de los riesgos fiduciarios y la capacidad de los asociados en la ejecución

8. Esta prioridad consistía en abordar la gestión de cuestiones específicas asociadas a la modalidad de ejecución nacional y la ejecución de proyectos por medio de organizaciones no gubernamentales (ONG). El PNUD depende en gran medida de la supervisión sistemática de los proyectos y de la aplicación de un enfoque armonizado de transferencia de efectivo, que se acompañan de auditorías financieras y evaluaciones anuales de dichos proyectos para ofrecer garantías sobre cómo están gestionados.

9. Durante 2014–2015, se observaron algunos avances en el cumplimiento del plazo de presentación del informe de auditoría de la modalidad de ejecución nacional/ONG, del 81 por ciento en 2013 al 93 por ciento en 2015. También disminuyeron el número de proyectos con opiniones de auditoría insatisfactorias, el efecto financiero neto del gasto en las auditorías de la modalidad de ejecución nacional/ONG, y el número de proyectos que recibieron opiniones de auditoría con salvedades recurrentes entre los valores de referencia establecidos en 2013 y la evaluación final en 2015. El examen del desempeño con arreglo al enfoque armonizado de transferencia de efectivo indica que, hasta diciembre de 2015, en el 72 por ciento de las oficinas del PNUD se llevaron a cabo macroevaluaciones y el 68 por ciento de los asociados en la ejecución fueron sometidos a microevaluaciones. A pesar de que en 2015 se puso en marcha el enfoque armonizado de transferencia de efectivo, queda más trabajo por hacer en las esferas de la gestión de los riesgos fiduciarios y la capacidad de los asociados en la ejecución, lo cual siguen reclamando los auditores externos e internos debido a los problemas de capacidad y al incumplimiento de las Políticas y Procedimientos sobre

Programas y Operaciones. La organización está procurando mejorar la gestión del riesgo y la capacidad de los asociados en la ejecución por medio de la aplicación del enfoque armonizado de transferencia de efectivo y la introducción de cláusulas tipo para el contenido de gestión fiduciaria en los documentos de proyecto así como la inclusión de la política del PNUD contra el fraude como un anexo a todos los documentos de proyecto que conlleven una transferencia de fondos a un asociado en la ejecución o una parte responsable. Si los asociados en la ejecución no cuentan con una política contra el fraude, se los alienta a adoptar la política pertinente del PNUD. Las medidas de gestión adicionales orientadas a aumentar la cobertura del enfoque armonizado de transferencia de efectivo se detallan más adelante en la sección III.

10. El examen de los siguientes elementos de esta prioridad se trasladó a 2016-2017: *a)* esfuerzos continuos para asegurar la plena aplicación del enfoque armonizado de transferencia de efectivo; y *b)* revisión y supervisión de la ejecución nacional/manual sobre la modalidad de ejecución nacional. Esos elementos se fusionarán con otras prioridades incipientes en este ámbito de auditoría.

B. Gestión de los riesgos y la calidad de los programas y proyectos

11. En esta prioridad se incluían la mejora de la calidad de la gestión de los programas y proyectos centrada en resultados mediante la aplicación del marco integrado de resultados y recursos y el sistema de garantía de la calidad a nivel de proyecto; el fortalecimiento de la gestión de riesgos de los proyectos de alto riesgo del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria; la mejora del ritmo de ejecución de los programas y proyectos; y el cierre financiero puntual de los proyectos y la devolución de fondos a los donantes.

12. Se observaron algunas mejoras con respecto a esa prioridad, aunque es preciso seguir trabajando. A partir de los datos del marco integrado de resultados y recursos, por primera vez en el sistema de las Naciones Unidas el PNUD realizó un análisis estadístico para identificar a los impulsores del desempeño en materia de desarrollo que sirven de base para sus decisiones estratégicas. Esta orientación a la obtención de resultados, basada en evaluaciones y otros datos, se fundamenta en la teoría del análisis del cambio. Las oficinas disponen de un año para cumplir los requisitos de garantía de la calidad para todos los proyectos nuevos y en curso. La auditoría sobre la gestión basada en resultados realizada por la OAI en 2016 calificó el desempeño del PNUD como “satisfactorio”, la máxima calificación posible. La auditoría concluyó que “las actuales reformas y prácticas de política sobre la gestión basada en resultados abordaron los desafíos relacionados con la calidad de los programas y proyectos y aportaron mayor coherencia a la tarea de gestionar los resultados en el PNUD, tanto a nivel institucional como sobre el terreno”. El Grupo Ejecutivo, presidido por la Administradora, examina periódicamente la ejecución de los programas en función de los objetivos, y se observaron mejoras en el promedio de referencia, que pasó del 73 por ciento en 2013 al 82 por ciento en 2015. Los frutos de las reformas que se iniciaron en marzo de 2016 en la gestión de los programas y proyectos pueden requerir algunos años más para que se incorporen plenamente y para que el PNUD observe un cambio importante en la mejora de la gestión de los programas y proyectos. El cambio estructural que hace posible que los centros

regionales desempeñen un papel más significativo en el apoyo a las oficinas en los países proporciona una buena plataforma para que el PNUD aborde estas prioridades para fines de 2017.

13. El cierre puntual de los proyectos y la gestión de las cuestiones de auditoría recurrentes relacionadas con la gestión de las adquisiciones y la cadena de suministros en el marco de los proyectos del Fondo Mundial requieren más trabajo, de modo que se trasladaron a 2016–2017. El cierre puntual de los proyectos sigue encontrando diversas dificultades, como las demoras en la recepción de instrucciones de los donantes sobre lo que ha de hacerse con el saldo de los fondos y las restricciones en la legislación nacional que afectan a la enajenación o transferencia de activos. Con respecto a la gestión de las adquisiciones y la cadena de suministros, el principal comentario recurrente de los auditores está relacionado con el incumplimiento de los requisitos de garantía de la calidad en el almacenamiento de las existencias médicas. Esta es una empresa muy difícil, ya que en la mayoría de los países el transporte, la logística y toda la cadena de suministros dependen de los sistemas nacionales y no están bajo el control del PNUD, de manera que para abordar con éxito las cuestiones planteadas en las auditorías se necesita una estrecha colaboración con las contrapartes nacionales. En la sección III se especifican las medidas de gestión propuestas para 2016–2017 a fin de examinar esos dos elementos transferidos para más adelante.

C. Planificación de las adquisiciones y fortalecimiento de la capacidad/profesionalización

14. Esta prioridad incluía la mejora del cumplimiento de las adquisiciones y la gestión de los riesgos (planificación, certificación, evaluaciones de la capacidad); y el fortalecimiento de las adquisiciones unificadas basadas en categorías y las investigaciones proactivas para reducir el riesgo de fraude relacionado con las adquisiciones.

15. Con respecto a esa prioridad se observan algunos avances. Se cumplieron los objetivos de la planificación oportuna de las adquisiciones para fines del primer trimestre y del requisito mínimo de certificación del comprador. Teniendo en cuenta que muchas oficinas en los países necesitan un significativo apoyo a las adquisiciones, el PNUD sigue trabajando en la elaboración de un enfoque integral basado en los riesgos para vigilar y supervisar dichas operaciones. En 2014 se iniciaron las evaluaciones preliminares de la capacidad de gestión de los riesgos de las oficinas, y actualmente el PNUD está formulando una estrategia integral de supervisión basada en los riesgos y de apoyo a las oficinas en los países que incorporará los resultados de las evaluaciones. La organización trasladó a 2016-2017 el examen de los aspectos de esta prioridad relacionados con la gestión de la supervisión basada en los riesgos.

D. Rendición de cuentas de la administración e instauración de controles sobre el terreno

16. Esta prioridad comprendía el fortalecimiento del marco de rendición de cuentas institucional por medio de cambios estructurales a nivel institucional (por ej., armonización funcional); y una mejor implantación de la gestión del riesgo institucional guiada por recomendaciones de consultoría externa. Los progresos realizados durante 2014-2015 se estimaron como 'mejoras observadas y previstas'.

17. En 2015, el PNUD instauró su marco de rendición de cuentas institucional y el mismo año añadió responsabilidades operacionales. El marco de rendición de cuentas tiene por objeto identificar a una oficina principal para cada ámbito funcional, aun cuando sigue identificando a todas las demás oficinas que desempeñan una función decisiva de apoyo, y comprobar cómo se gestionan las actividades conjuntas (concretamente, identificar a la oficina que tiene la obligación primordial de llevar a cabo la actividad/función). La nueva política de gestión del riesgo institucional fue aprobada, y en una región se experimentó la pertinente formación. Los centros de costos identificaron los riesgos potenciales durante el proceso de planificación anual. Además, todas las recomendaciones de la auditoría de la gestión del riesgo institucional correspondiente a 2013 se aplicaron plenamente, si bien aún queda trabajo por hacer en la integración de la gestión del riesgo en todas las operaciones y sistemas de la organización. Entre las cuestiones residuales comprendidas en esta prioridad figuran el cumplimiento de la vigilancia por parte de la autoridad delegada por la administración superior en todas las oficinas y la plena ejecución de la formación en materia de gestión del riesgo institucional en todas las regiones. El examen de esos dos elementos se trasladó a 2016-2017.

E. Gestión del cambio estructural y obtención de beneficios

18. En esta prioridad se incluía el establecimiento de criterios claros para evaluar si la reestructuración ha logrado sus objetivos y si se han reducido los riesgos asociados a los cambios estructurales.

19. Se considera que todos los requisitos de esa prioridad se cumplieron de manera eficaz, de modo que se eliminarán de la lista de prioridades en materia de auditoría. El 1 de octubre de 2014 se pusieron en marcha las nuevas estructuras en la sede y a nivel regional, y un año después la Dirección de Servicios de Gestión entró en la fase final para iniciar su actividad; además, concluyeron todas las actividades de ejecución planificadas, como los traslados, la formación, etc. Asimismo, se ultimó un documento sobre las enseñanzas adquiridas, que se adjuntó al examen de mitad de período de 2016 sobre el Plan Estratégico 2014-2017 del PNUD.

F. Gestión de las existencias y activos y cumplimiento de las NICSP con respecto a los activos de proyectos

20. Esta prioridad comprendía la gestión mejorada de las existencias y activos (registro, verificación, certificación y almacenamiento apropiado, en particular de

las existencias de los proyectos del Fondo Mundial); y el cumplimiento de las NICSP con respecto a las provisiones contables transitorias de activos de proyectos hasta el 1 de enero de 2015.

21. Se considera que los requisitos de esa prioridad se cumplieron de manera eficaz, de modo que se eliminará de la lista de prioridades en materia de auditoría. En concreto, en enero de 2015 el PNUD registró de forma satisfactoria todos los activos de proyectos en el módulo de activos y señaló mejoras en el respeto de los plazos y la exactitud de las existencias y las certificaciones de activos fijos.

G. Gestión de la contratación y supervisión de la separación del servicio

22. En esta prioridad se incluían la supervisión de los plazos de contratación, el cumplimiento de los requisitos de la Junta Supervisora del Cumplimiento, y la vigilancia más estrecha de los procesos de separación del servicio del personal frente a los derechos de acceso a Atlas.

23. Se considera que los requisitos de esa prioridad se cumplieron de manera eficaz, de modo que se eliminará de la lista de prioridades en materia de auditoría. Entre los avances logrados figura la puesta en marcha de la plataforma de contratación electrónica (e-Recruit/e-Hire), en abril de 2016. Mediante esa plataforma se reforzará el cumplimiento de las normas que rigen la contratación y se facilitarán más la vigilancia y la presentación de informes. Todos los grupos de entrevistadores incluyen a un representante de recursos humanos conocedor de las normas y reglamentos que rigen la contratación. Dicho representante velará por el cumplimiento de la composición del grupo y de otros requisitos. Con respecto a la supervisión del sistema y la separación del servicio del personal, se identificó una solución sistémica para proporcionar un mecanismo de vigilancia y el acceso necesario a Atlas al personal separado del servicio.

H. Recomendaciones de auditoría pendientes durante largo tiempo

24. En esta prioridad se incluía una reducción de las recomendaciones de auditoría pendientes después de un periodo de 18 meses. El propósito era no superar el 5 por ciento del total de recomendaciones formuladas durante los tres últimos años con una tasa de aplicación del 85 por ciento conforme a los objetivos institucionales del marco integrado de resultados y recursos.

25. Los avances logrados durante 2014–2015 se calificaron como 'requisitos satisfechos de forma eficaz', de modo que la cuestión se eliminará de la lista de prioridades en materia de auditoría. Las tasas de aplicación de las recomendaciones de auditoría formuladas durante los tres últimos años por auditores externos e internos fueron del 85 y el 99 por ciento, respectivamente, dentro del objetivo institucional del marco integrado de resultados y recursos. También se observaron progresos en la aplicación de las recomendaciones de auditoría externa pendientes durante largo tiempo, desde un valor de referencia del 42 por ciento en 2013 al 13 por ciento en 2015. A pesar de que las recomendaciones de auditoría interna pendientes durante largo tiempo formuladas durante los tres últimos años reflejaban

un aumento desde el valor de referencia del 0,8 por ciento en 2013 al 2,8 por ciento en 2015, ese último porcentaje siguió quedando por debajo del indicador establecido del 5 por ciento. La administración del PNUD está supervisando estrechamente esta esfera, y los administradores superiores siguen adelante con sus esfuerzos sistemáticos de vigilancia para asegurar que se atiendan de manera oportuna todos los riesgos asociados a las recomendaciones de auditoría.

III. Medidas de gestión previstas para abordar las siete prioridades principales en materia de auditoría en 2016-2017

26. Además de las cuatro prioridades correspondientes a 2014-2015 actualizadas (gestión de los riesgos fiduciarios y la capacidad de los asociados en la ejecución; gestión y evaluación de los programas y proyectos; estrategias de supervisión de las adquisiciones y de lucha contra el fraude; integración y puesta en marcha de la gestión del riesgo institucional), se han añadido tres nuevas prioridades: gestión de recursos humanos y estructuras de organización apropiadas; gestión financiera y sostenibilidad de las oficinas en los países; y asociaciones y movilización de recursos. Algunos elementos de esas prioridades están interrelacionados.

27. Las tres primeras prioridades recibirán la máxima atención como prioridades fundamentales, ya que en los informes de auditoría de los cinco últimos años aparecen repetidamente elementos de esas prioridades. El PNUD procurará poner en práctica los planes de acción propuestos para abordar las causas profundas de estos problemas recurrentes.

A. Gestión de los riesgos fiduciarios y la capacidad de los asociados en la ejecución

28. La modalidad de ejecución nacional sigue siendo muy utilizada en el PNUD. Teniendo en cuenta lo importantes que son para el cumplimiento efectivo del mandato del PNUD los asociados que adoptan la modalidad de ejecución nacional, así como las repetidas preocupaciones planteadas por los órganos rectores y de supervisión, esta es una esfera prioritaria que se considera que tiene una gran repercusión. A pesar de que en el bienio anterior se avanzó mucho, dada la importancia que reviste aplicar el enfoque armonizado de transferencia de efectivo como una medida fundamental para la gestión de los riesgos y el fortalecimiento de la capacidad en el marco de la modalidad de ejecución nacional, el PNUD se concentrará en asegurar la ejecución en consonancia con el marco y las políticas operacionales del enfoque armonizado de transferencia de efectivo. Esta prioridad incluye la evaluación y la gestión mejorada del riesgo de los asociados en la ejecución, el fortalecimiento de la gestión financiera de los proyectos y la reducción de los riesgos de fraude relacionados con los asociados en la ejecución, incluida la recuperación mejorada de las pérdidas relacionadas con el fraude.

29. La administración adoptará las siguientes medidas para atender esta prioridad:

a) velar por la plena aplicación del enfoque armonizado de transferencia de

efectivo, combinada con iniciativas de fortalecimiento de la capacidad en que, cuando un asociado en la ejecución reciba repetidamente calificaciones insatisfactorias en las auditorías, se identifiquen las lagunas y el cambio de modalidad de ejecución; *b*) publicar un manual actualizado sobre la modalidad de ejecución nacional y elaborar mecanismos de supervisión del cumplimiento; y *c*) cuando se corroboren los fraudes, procurar conseguir la plena recuperación de los fondos perdidos basándose en las medidas propuestas por un equipo de trabajo interdisciplinario establecido para mejorar la recuperación de los fondos perdidos como consecuencia de un fraude. En la mayoría de las ocasiones, el PNUD depende de los sistemas judiciales nacionales para perseguir judicialmente los casos de fraude demostrado dentro de un país. La cooperación y colaboración eficaces con las autoridades nacionales son cruciales para el éxito de la medida de gestión propuesta. En el marco del enfoque armonizado de transferencia de efectivo, el PNUD ha desarrollado mecanismos de supervisión para velar por la aplicación de todos los elementos de dicho enfoque y por que los controles aleatorios periódicos se realicen en consonancia con las calificaciones de riesgo asignadas al asociado en la ejecución.

B. Gestión y evaluación de los programas y proyectos

30. La ejecución eficaz de los programas es la piedra angular de la labor del PNUD, pues se traduce directamente en los resultados positivos que persigue con miras a apoyar a los países para que alcancen los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las evaluaciones y el intercambio de conocimientos ayudan a mejorar continuamente el PNUD por medio de las enseñanzas adquiridas. En el marco de esta prioridad, se han puesto en marcha planes para abordar: las mejoras en la calidad del diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos; el cierre puntual de los proyectos y fondos fiduciarios; el apoyo a la capacidad de gestión de los beneficiarios secundarios y a la gestión de las adquisiciones y suministros de los proyectos del Fondo Mundial; y la mejora continua en el ritmo de ejecución del presupuesto.

31. Entre las medidas de gestión figuran las siguientes: *a*) las reformas de la gestión de los programas y proyectos que se emprendieron en marzo de 2016, incluido el nuevo sistema de garantía de la calidad, con arreglo a las cuales las oficinas en los países disponen de un año para su cumplimiento; *b*) la puesta en marcha de la nueva estrategia para reforzar la evaluación descentralizada y la elaboración de orientaciones; *c*) las herramientas, actividades de formación y procesos para abordar los riesgos recurrentes en la gestión de los beneficiarios secundarios, las adquisiciones y los suministros de los proyectos del Fondo Mundial; y *d*) el cumplimiento del cierre puntual de los proyectos mediante la supervisión y vigilancia eficaces, teniendo en cuenta que de vez en cuando algunas de las dificultades encontradas se deben a las actuaciones pendientes de las partes interesadas externas, como los donantes y los asociados en la ejecución. El Equipo de Asociaciones y el Grupo de Impacto del Desarrollo del Fondo Mundial proporcionan apoyo específico a las oficinas regionales y las oficinas en los países para mejorar el desempeño y gestión de todo el Fondo Mundial y de otros proyectos del PNUD. El Grupo Ejecutivo seguirá vigilando estrechamente las tasas de ejecución de los programas y las medidas correctivas adoptadas, con objeto de

abordar las deficiencias significativas. A fin de reforzar las medidas necesarias para el cierre puntual de los proyectos, el Administrador Asociado se ha puesto en contacto con las oficinas en los países y esa cuestión se incluirá en la evaluación del desempeño de todos los pertinentes directores y todo el personal encargado de estas funciones.

Estrategias de supervisión de las adquisiciones y de lucha contra el fraude

32. A lo largo de los dos últimos años, el fraude relativo a las adquisiciones siguió siendo uno de los principales problemas destacados en el informe anual de la OAI a la Junta Ejecutiva. Entre los planes para abordar las dificultades enfrentadas en la esfera de las adquisiciones en 2016-2017 figuran la mejora del cumplimiento del proceso (supervisión y vigilancia) basado en enfoques centrados en pruebas y riesgos para la supervisión y vigilancia; la reducción de los riesgos de fraude relacionados con las adquisiciones; y una mejor recuperación de los activos perdidos a causa del fraude.

33. Las medidas de gestión propuestas incluyen: *a)* la unificación y centralización de las adquisiciones de alto riesgo/gran volumen en los centros regionales y la Dependencia Mundial de Servicios Compartidos cuando la capacidad en materia de adquisiciones se considere baja; *b)* la elaboración de un plan de acción para mejorar las recuperaciones en los casos de fraude basadas en el análisis de las causas profundas del problema; *c)* la elaboración y ejecución de planes de formación contra el fraude; y *d)* la puesta en marcha de la plataforma de licitación electrónica para mejorar el cumplimiento durante el proceso de licitación pública.

34. En 2015, el PNUD contabilizó un volumen anual de adquisiciones por valor de 2.700 millones de dólares de los Estados Unidos. Un reciente informe sobre las actividades conjuntas de adquisición del PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), presentado a la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones de 2016 (DP-FPA-OPS/2016/1), señaló que la negociación y establecimiento de acuerdos de larga duración entre los organismos y en todo el sistema de las Naciones Unidas dieron lugar a ahorros o disminución de costos concretos de hasta el 35 por ciento. Las medidas de gestión previstas para abordar los actuales desafíos en materia de adquisiciones ofrecen la oportunidad de aumentar la eficiencia y reducir los gastos. Para aprovechar estas ventajas, el PNUD ha incorporado en sus políticas la utilización de acuerdos de larga duración de otros organismos con el ánimo de promover el reconocimiento mutuo de las políticas y procedimientos entre las entidades de las Naciones Unidas. La planificación eficaz y apropiada de las adquisiciones está estrechamente relacionada con una planificación programática adecuada y oportuna. El PNUD ha introducido un sistema mejorado de planificación que asegura que los planes de trabajo anuales se aprueben antes. Este cambio dará lugar a una planificación oportuna de las actividades programáticas y relacionadas con las adquisiciones que hará posible tomar decisiones adecuadas sobre la consolidación y examen de diversas alternativas para suministrar los bienes o servicios.

C. Gestión de recursos humanos y estructuras de organización apropiadas

35. La contratación y retención de personal con las competencias apropiadas son fundamentales para aplicar con eficacia medidas de apoyo al Plan Estratégico del PNUD para 2014-2017 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el marco de esa prioridad, el PNUD procura asegurar la gestión eficaz de los recursos humanos, la armonización de las estructuras con la dirección estratégica de la organización, la reducción de los riesgos de fraude y una mejor recuperación de las pérdidas relacionadas con fraudes cometidos por el personal y los contratistas de servicios.

36. Entre las principales medidas de gestión propuestas para abordar estas cuestiones figuran las siguientes: *a)* elaboración y ejecución de un plan estratégico institucional de recursos humanos; *b)* establecimiento de una junta de cumplimiento institucional para responder con las medidas necesarias al fraude demostrado; *c)* elaboración de tableros de seguimiento y herramientas para vigilar el cumplimiento en las esferas de riesgo fundamentales; y *d)* puesta en marcha de actividades de formación destinadas a los profesionales encargados de los recursos humanos.

37. Las medidas de gestión tienen por objeto asegurar la coherencia en la prestación de servicios de recursos humanos, la transparencia en la contratación y la capacidad de respuesta y adaptabilidad a un entorno en rápida evolución. Esto se logra mediante la asignación de asociados a los centros regionales en las actividades de recursos humanos para que efectúen tareas de supervisión más cerca de donde se prestan los servicios. Los riesgos de fraude y la recuperación de fondos afectan a los recursos humanos en cuanto a la gestión de los contratistas de servicios que concentran un volumen importante de la fuerza de trabajo del PNUD y la gestión de los gastos médicos que son susceptibles de fraude.

D. Gestión financiera y sostenibilidad de las oficinas en los países

38. Los administradores superiores del PNUD siguen marcando la pauta adecuada en las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas y la transparencia. La rendición de cuentas financieras es un importante prioridad para la organización, y la administración ha elaborado planes de acción para hacer frente a los siguientes desafíos: *a)* la sostenibilidad financiera de las oficinas en los países; *b)* la gestión de los anticipos; *c)* la gestión de los riesgos bancarios; *d)* el registro riguroso de los gastos; *e)* la gestión de documentos relativos a las transacciones financieras; y *f)* la reducción de los riesgos de fraude y la mejora de la recuperación de las pérdidas relacionadas con los casos de fraude.

39. Las principales medidas de gestión para abordar los problemas relativos a la gestión financiera son: *a)* aplicación de una estrategia mejorada para la recuperación de los costos (apoyo a la gestión general, recaudación de contribuciones de la oficina gubernamental local, aplicación del cargo directo imputado a los proyectos, apoyo de otros organismos de las Naciones Unidas a la recuperación de costos); *b)* reducción del número de bancos por medio de la concentración de las relaciones bancarias y la ampliación del uso de las transferencias electrónicas de fondos para los pagos locales; *c)* ejecución de un análisis de las causas profundas de los factores que contribuyen a las principales razones del efecto financiero neto (registro

deficiente de los gastos y falta de documentos de apoyo) y elaboración de estrategias para abordarlas; *d*) establecimiento de una junta institucional de cumplimiento para estudiar las medidas necesarias a fin de abordar los casos de fraude demostrado; *e*) reducción del tiempo empleado en concluir las investigaciones y mejora de la recuperación de los fondos perdidos a causa del fraude; y *f*) planificación y presupuestación mejoradas.

40. Algunos de los problemas relativos a la gestión financiera se presentan en el nivel del asociado en la ejecución, y aunque el fortalecimiento de la capacidad y las actividades de formación pueden abordar parcialmente los riesgos, los obstáculos sistémicos y estructurales que se enfrentan en aquel nivel y dan lugar a tales riesgos financieros suelen necesitar importantes desembolsos de recursos para reducirlos. Esto significa que el PNUD cada vez más llevará a cabo un examen para poder valorar si los riesgos son demasiado elevados y, en caso afirmativo, la modalidad de ejecución deberá cambiarse sea por la ejecución directa o bien por el apoyo de la oficina en el país a la modalidad de ejecución nacional. Con respecto a la gestión de anticipos y la documentación de apoyo insuficiente, algunos de estos problemas están relacionados con la falta de capacidad de los asociados. La aplicación eficaz del enfoque armonizado de transferencia de efectivo debería orientar adecuadamente al PNUD acerca de la mejor opción de transferencia de efectivo para utilizar en función de los diversos grados de riesgo identificados en el nivel del asociado en la ejecución. Por lo que respecta al otro problema relacionado con la lucha contra el fraude y la recuperación de fondos, se ha establecido un grupo de trabajo interdisciplinario para abordar la baja tasa de recuperación de los fondos perdidos a causa del fraude, una cuestión que preocupa significativamente a la Junta Ejecutiva. La mayor parte de los problemas relativos a la sostenibilidad financiera de las oficinas en los países señalados en los informes de auditoría se abordarán mediante una planificación mejorada.

E. Asociaciones y movilización de recursos

41. Una financiación poco flexible e imprevisible afecta negativamente la capacidad del PNUD para invertir en el desarrollo a largo plazo en ámbitos y países estratégicos importantes. En el marco de esta prioridad, el PNUD sigue trabajando para diversificar su financiación básica, reforzar la participación de los asociados y mejorar la información de los donantes y su asignación a las prioridades de la organización.

42. Las medidas de gestión relacionadas con esa prioridad son las siguientes: *a*) elaboración de planes de acción nacionales para movilizar recursos; y *b*) priorización de las iniciativas institucionales y de las oficinas en los países para movilizar recursos que se incorporen en los planes de acción. Esas iniciativas ayudarán a los países a acceder a toda la financiación disponible, a aprovecharla y a usarla.

43. A pesar de los problemas señalados en esta esfera, al PNUD le complace observar que existen posibilidades con respecto a la movilización nacional de recursos y el establecimiento de ventanillas de financiación de la organización y de fondos mancomunados en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para mejorar la adecuación y calidad de la financiación, el PNUD procurará que ésta sea

flexible, previsible y diversificada. La organización ha elaborado planes de acción para la movilización de recursos basados en información del país donante a nivel institucional y de la oficina en el país. Durante los dos próximos años, las oficinas regionales, con el asesoramiento técnico de la Oficina de Promoción y Relaciones Externas, apoyarán a las oficinas en los países en la ejecución y actualización de dichos planes. Los planes del PNUD serán más ágiles y adaptables a la situación de financiación en evolución.

F. Integración y puesta en marcha de la gestión del riesgo institucional

44. El PNUD está expuesto a una serie de factores externos e internos que crean incertidumbre respecto del cumplimiento de sus objetivos. El efecto de esa incertidumbre sobre los objetivos también se conoce como “riesgo”. El sistema de gestión del riesgo institucional del PNUD le permite identificar y gestionar esos riesgos para asegurar la rendición de cuentas y proteger su reputación. Esta prioridad incluye poner en marcha la formación sobre el sistema de gestión del riesgo institucional en todas las regiones, la rendición de cuentas por medio de la delegación de la autoridad, y la supervisión y gestión eficaces de los riesgos institucionales.

45. Las medidas de gestión para abordar esos riesgos incluyen: *a)* puesta en marcha de la formación sobre el sistema de gestión del riesgo institucional en todas las regiones; *b)* delegación oficial de la autoridad en el personal directivo superior para todas las oficinas; *c)* certificación de los controles internos; y *d)* gestión periódica de los riesgos institucionales detectados durante el proceso de planificación por el Comité de Gestión de Riesgos.

46. El Comité de Gestión de Riesgos, un subcomité del Grupo Ejecutivo presidido por el Administrador Asociado y compuesto por miembros del Equipo Directivo Superior, rinde informes al Grupo Ejecutivo con una frecuencia trimestral. El Comité se encarga de velar por la aplicación eficaz de la política de gestión del riesgo institucional del PNUD, incluida su incorporación en todos los aspectos de su labor.

IV. Estado de aplicación de las recomendaciones de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015

Nota: Los anexos 3 y 4, que figuran en el sitio web de la Junta Ejecutiva, proporcionan más detalles sobre las recomendaciones al PNUD (33) y el FNUDC (7), que se exponen a continuación.

47. Ambas organizaciones supervisan la aplicación de las recomendaciones de auditoría conforme a los plazos de ejecución. A día 11 de noviembre de 2016, dos de las tres recomendaciones (67 por ciento) correspondientes al PNUD con plazo de ejecución de 31 de diciembre de 2016 se habían aplicado o habían quedado superadas por los acontecimientos, mientras que ocho recomendaciones con plazos

de ejecución posteriores ya se habían aplicado, con lo que la tasa general de aplicación hasta la fecha (tres meses después de la publicación del informe de la Junta de Auditores) alcanza el 30 por ciento. Por lo que respecta al FNUDC, las siete recomendaciones se encuentran en vías de aplicación.

48. A continuación se presenta un resumen de las recomendaciones al PNUD y el FNUDC pendientes, de su estado de aplicación y de los plazos de ejecución correspondientes a 2016 y 2017.

Cuadro 1

Estado de aplicación conforme a los plazos de ejecución - PNUD

<i>Plazo de ejecución</i>	<i>Número de recomendaciones</i>	<i>Aplicadas</i>	<i>En vías de aplicación</i>	<i>Superadas por los acontecimientos</i>	<i>Total</i>
2016, cuarto trimestre	3	1	1	1	3
2017, primer trimestre	23	7	16	0	23
2017, segundo trimestre	7	1	6	0	7
Total	33	9	23	1	33
Porcentaje	100	27	70	3	100

Cuadro 2

Estado de aplicación por prioridad - PNUD

<i>Prioridad</i>	<i>Aplicadas</i>	<i>En vías de aplicación</i>	<i>Superadas por los acontecimientos</i>	<i>Total</i>
Alta*	2	11	0	13
Media	7	12	1	20
Baja	0	0	0	0
Total	9	23	1	33
Porcentaje total	27	70	3	100

Cuadro 3

Estado de aplicación conforme a los plazos de ejecución - FNUDC

<i>Plazo de ejecución</i>	<i>Número de recomendaciones</i>	<i>Aplicadas</i>	<i>En vías de aplicación</i>	<i>Superadas por los acontecimientos</i>
2016 cuarto trimestre	3	0	3	3
2017 primer trimestre	4	0	4	4
Total	7	0	7	7
Porcentaje	100	0	100	100

Cuadro 4
Estado de aplicación por prioridad - FNUDC

<i>Prioridad</i>	<i>Aplicadas</i>	<i>En vías de aplicación</i>	<i>Total</i>
Alta*	0	3	3
Media	0	4	4
Baja	0	0	
Total	2	7	7
Porcentaje del total	0%	100%	100%

* El PNUD y el FNUDC dieron prioridad a la aplicación de las recomendaciones de “alta prioridad”, y ambas organizaciones disponían de un plazo de ejecución de nueve meses después de la publicación del informe de la Junta de Auditores para más del 75 por ciento de las recomendaciones y de 12 meses para el restante 25 por ciento.

V. Estado de aplicación de las recomendaciones de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2014 y años anteriores

Nota: Los anexos 3 y 4, que figuran en el sitio web de la Junta Ejecutiva, proporcionan más detalles sobre las recomendaciones al PNUD (7) y el FNUDC (3), que se exponen a continuación.

49. A día 1 de noviembre de 2016, el 90 por ciento (28) de las 31 recomendaciones de auditoría correspondientes al PNUD que se habían citado como no atendidas en los informes de años anteriores de la Junta de Auditores se consideraron ‘plenamente aplicadas’ o ‘reiteradas’ y, por tanto, atendidas, y el 10 por ciento (3) se encontraban en vías de aplicación. Con respecto al FNUDC, el 94 por ciento de las 16 recomendaciones que se habían mencionado como no atendidas en los informes de años anteriores se consideraron ‘plenamente aplicadas’ o ‘superadas por los acontecimientos’ y, por tanto, atendidas, mientras que el 6 por ciento se encontraba en vías de aplicación. Diversos factores contribuyeron a los retrasos en la plena aplicación de las siete (PNUD) y las tres (FNUDC) recomendaciones de auditoría pendientes, que se detallan en el informe de 2015:

a) El PNUD considera que la recomendación no se ha atendido, mientras que la Junta de Auditores exige un nivel de ejecución más elevado para estimar la recomendación como atendida (una recomendación al FNUDC sobre cierre de proyectos que ha obtenido una tasa de cumplimiento del 80 por ciento, y una recomendación al PNUD sobre comunicaciones con el Consejo del Personal durante el ejercicio de revisión estructural de 2015);

b) El PNUD y el FNUDC están esperando la evaluación de la Junta de Auditores (tres recomendaciones al PNUD y dos al FNUDC); y

c) El cumplimiento de la aplicación está sujeto a factores que están fuera del control exclusivo del PNUD (una recomendación al PNUD sobre la revisión de

una oficina en el país del Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas (MANUD) y un nuevo MANUD que engloba a todas las partes interesadas en el país, incluidas las contrapartes gubernamentales; una recomendación al PNUD que está esperando el examen del proceso judicial de un Estado soberano; y una recomendación sobre la conciliación de cuentas actual con los Estados Unidos que depende de aportaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas).

Cuadro 5

Estado de aplicación de las recomendaciones de años anteriores - PNUD

<i>Estado de aplicación</i>	<i>Número de recomendaciones</i>	<i>Porcentaje del total</i>
Aplicadas o reiteradas	28	90
En vías de aplicación	3	10
Total	31	100

Cuadro 6

Estado de aplicación de las recomendaciones de años anteriores - FNUDC

<i>Estado de aplicación</i>	<i>Número de recomendaciones</i>	<i>Porcentaje del total</i>
Aplicadas	14	88
En vías de aplicación	1	6
Superadas por los acontecimientos	1	6
Total	16	100

VI. Conclusiones

50. Al PNUD y el FNUDC les complace recibir por cuarto año consecutivo una opinión de auditoría sin reservas de la Junta de Auditores sobre sus respectivos estados financieros correspondientes a los cuatro años posteriores a la aplicación de las NICSP. Ambas organizaciones se comprometen a seguir persiguiendo esos logros y mantenerse atentas para abordar los riesgos identificados por la Junta de Auditores. La auditoría revisada relacionada con las prioridades de gestión para 2016–2017 sentó las pautas a nivel institucional y fundamentó la respuesta de la administración a los riesgos existentes e incipientes. La Administradora, junto con el Administrador Asociado, siguen vigilando los progresos realizados en la aplicación para abordar las prioridades en materia de auditoría, mientras que el Grupo sobre el Desempeño Institucional, presidido por el Administrador Asociado, supervisa estrechamente la reducción de los riesgos institucionales pertinentes.

Anexo 1.**Las diez prioridades principales de gestión en materia de auditoría del PNUD para el bienio 2016-2017**

Gestión de los riesgos fiduciarios y la capacidad de los asociados en la ejecución	Gestión y evaluación de los programas y proyectos
Estrategias de supervisión de las adquisiciones y de lucha contra el fraude	Gestión de recursos humanos y estructuras de organización apropiadas
Gestión financiera y sostenibilidad de las oficinas en los países	Asociaciones y movilización de recursos
Integración y puesta en marcha de la gestión del riesgo institucional	

Anexo 2

Evaluación final de los progresos realizados en el cumplimiento de las ocho prioridades principales de gestión del PNUD en materia de auditoría para el bienio 2014-2015

1. . Gestión de los riesgos fiduciarios y la capacidad de los asociados en la ejecución	3
2. Gestión de los riesgos y la calidad de los programas y proyectos	3
3. Planificación de las adquisiciones y fortalecimiento de la capacidad/ profesionalización	4
4. Rendición de cuentas de la administración e instauración de controles sobre el terreno	4

5. Gestión del cambio estructural y obtención de beneficios	5
6. Gestión de las existencias y activos y cumplimiento de las NICSP con respecto a los activos de proyectos	5
7. Gestión de la contratación y supervisión de la separación del servicio	5
8. Recomendaciones de auditoría pendientes durante largo tiempo	5

Leyenda utilizada	Código de color
Requisitos satisfechos de forma eficaz	5
Se observan mejoras. Se avanza según lo previsto	4
Se observan mejoras. Queda trabajo por hacer	3

Leyenda utilizada	Código de color
Las medidas correctivas aún no se han aplicado plenamente, sus efectos previstos aún no se han materializado plenamente o sus riesgos inherentes se han reducido	2
Las condiciones han empeorado	1