



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
7 de abril de 2016
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2016

Nueva York, 6 a 10 de junio de 2016

Tema 14 del programa provisional

UNFPA – Auditoría e investigación internas

Fondo de Población de las Naciones Unidas

Informe de la Directora de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación sobre las actividades de auditoría e investigación internas del UNFPA en 2015

Resumen

El presente informe sobre las actividades de auditoría e investigación internas del UNFPA llevadas a cabo por la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación (OSAI) en el año que terminó el 31 de diciembre de 2015 responde a las decisiones de la Junta Ejecutiva 2015/2 y 2015/13 y otras decisiones anteriores de la Junta en la materia.

En el informe se examinan las actividades realizadas en 2015 por la OSAI en cuanto a auditoría e investigación internas. Se presenta información sobre: a) los recursos de la Oficina para 2015; b) las cuestiones de relieve puestas de manifiesto por las actividades de auditoría e investigación internas de la Oficina; c) las investigaciones, incluidos los casos de fraude, y las medidas adoptadas; d) el examen de las recomendaciones de auditoría interna formuladas en el período 2010 a 2014 y su estado de aplicación. Por último, en el informe se presenta la opinión de la Oficina, basada en el alcance del trabajo realizado, sobre la idoneidad y la eficacia del marco de gobernanza, gestión de riesgos y control del UNFPA. Los anexos 1 a 8 pueden consultarse por separado en el sitio web del UNFPA.

De conformidad con la decisión 2015/2 de la Junta Ejecutiva y anteriores decisiones sobre el tema, se adjunta el informe anual del Comité Asesor de Auditoría del UNFPA (DP/FPA/2016/7/Add.1) como adición al presente informe. También puede consultarse la respuesta de la administración a ese informe y al presente informe (DP/FPA/2016/CPR.2). Las medidas adoptadas por la administración de conformidad con las 15 recomendaciones formuladas por la antigua División de Servicios de Supervisión en su anterior informe (DP/FPA/2011/5) figuran en el anexo 5, que puede consultarse por separado en el sitio web del UNFPA.



Elementos de una decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee:

Tomar nota del presente informe (DP/FPA/2016/7), el informe anual del Comité Consultivo de Auditoría (DP/FPA/2016/7/Add.1) y la respuesta de la administración (DP/FPA/2016/CRP.2) a ese documento y al presente informe;

Expresar su apoyo constante al fortalecimiento de las funciones de auditoría e investigación del UNFPA, y a la asignación de suficientes recursos para cumplir su mandato;

Reconocer y apoyar la participación de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación en actividades conjuntas de auditoría e investigación.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	5
II. Garantías en el UNFPA	5
A. Mandato	5
B. Opinión sobre la idoneidad y la eficacia del marco de gobernanza, gestión de riesgos y control del UNFPA	6
III. Recursos	7
IV. Cumplimiento de la política de supervisión	8
V. Auditoría interna	8
A. Planificación de la auditoría basada en los riesgos	8
B. Resultado de la evaluación de los riesgos de auditoría	9
C. Actividades de auditoría interna en 2015	10
Cobertura de auditoría resultante	11
D. Principales conclusiones de las actividades de auditoría interna	12
Auditorías de las oficinas en los países	12
Auditoría de oficinas regionales	18
Auditoría conjunta	19
Procesos institucionales	19
E. Seguimiento de las recomendaciones de auditoría interna	21
Recomendaciones pendientes	21
Recomendaciones pendientes de aplicación al cabo de 18 meses o más	22
VI. Investigación	23
A. Número de casos	24
B. Tipos de denuncias	25
C. Resolución de casos	26
D. Medidas disciplinarias o sanciones adoptadas	27
E. Dificultades que afronta la capacidad de investigación	27
VII. Actividades de asesoramiento	28
VIII. Coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas	29
A. Auditoría interna	29
B. Investigación	29
C. Dependencia Común de Inspección	29
IX. Conclusión general y próximas medidas	29

Gráficos

1. Recomendaciones de las auditorías de oficinas en los países, por grado de prioridad	17
2. Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países, por tipo	17
3. Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países, por causa	18
4. Recomendaciones pendientes al 31 de diciembre de 2015	22
5. Recomendaciones pendientes de aplicación al cabo de 18 meses o más	23
6. Sinopsis de las denuncias recibidas entre 2012 y 2015	25

Cuadros

1. Recursos – 2014 y 2015	7
2. Resultado de la evaluación de los riesgos de auditoría de 2014	10
3. Sinopsis de las operaciones realizadas en 2015	10
4. Calificación de las auditorías por esferas para 2015	12
5. Estado de aplicación de las recomendaciones de auditoría, por año	21
6. Sinopsis de los casos recibidos y cerrados en 2015	24
7. Sinopsis de las denuncias investigadas en 2015	26

Lista de anexos

- Anexo 1: Opinión de auditoría con respecto al año 2015
- Anexo 2: Lista de informes de auditoría interna publicados en 2015, con su calificación
- Anexo 3: Buenas prácticas y oportunidades de mejora de los informes de auditoría interna de las oficinas en los países en 2015
- Anexo 4: Recomendaciones de más de 18 meses para finales de 2015
- Anexo 5: Información actualizada sobre las 15 recomendaciones formuladas en el documento DP/FPA/2011/5
- Anexo 6: Estado del anticipo de fondos para gastos de ejecución y funcionamiento nacionales a fines de 2015
- Anexo 7: Resumen detallado de los informes de investigación publicados en 2015
- Anexo 8: Resumen actualizado de los informes de investigación publicados en 2014

(Los anexos 1 a 8 pueden consultarse por separado en el sitio web del UNFPA)

I. Introducción

1. El presente informe ofrece a la Junta Ejecutiva un resumen de las actividades de auditoría e investigación internas realizadas por la OSAI en 2015. En él también se presenta la opinión de la Oficina, basada en el alcance del trabajo realizado, sobre la idoneidad y la eficacia del marco de los procesos de gobernanza, gestión de riesgos y control del UNFPA de conformidad con la decisión 2015/13. El informe corresponde al tercer año completo en que se han divulgado públicamente los informes de auditoría interna.

II. Garantías en el UNFPA

A. Mandato

2. El mandato de la OSAI se basa en el artículo XVII del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del UNFPA, la política de supervisión¹ y el marco de rendición de cuentas². La Oficina solamente ejerce, gestiona o autoriza a otros a ejercer o gestionar las siguientes funciones de supervisión: a) servicios de auditoría interna independientes (idoneidad y eficacia de los procesos de gobernanza, gestión del riesgo y control interno y uso económico y eficiente de los recursos); y b) servicios de investigación (denuncias de infracciones). El Director Ejecutivo del UNFPA aprobó el 17 de julio de 2014 la Carta de la OSAI.

3. El Comité Asesor de Auditoría (CAA) y la Junta de Auditores de las Naciones Unidas supervisan periódicamente la calidad de la labor de la Oficina. El CAA sigue ofreciendo asesoramiento para promover la eficacia de los servicios de auditoría e investigación prestados por la Oficina; en 2015 examinó el plan de trabajo anual de la Oficina, su presupuesto, los informes periódicos sobre los progresos realizados, el informe anual y los informes de auditoría interna. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas supervisó las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones con fines de mejora de las operaciones de la Oficina. Los auditores externos se siguieron basando en 2015 en la labor y los informes de la Oficina.

4. Como en años anteriores, la OSAI recibió todo el año apoyo del personal directivo superior del UNFPA. La Directora de la Oficina asistió, entre otros actos, a reuniones del Comité Ejecutivo del UNFPA como participante ex officio, lo que le ofreció la oportunidad de asesorar al personal directivo superior en relación con aspectos de la gobernanza, la rendición de cuentas y el control en las nuevas políticas o procedimientos y de formular observaciones sobre cualquier riesgo que pudiera presentarse al UNFPA.

5. La OSAI llevó a cabo su labor respetando las normas profesionales de cumplimiento obligado y las políticas que debe acatar, que son la política de supervisión, el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y el Estatuto del Personal y Reglamento del Personal; por lo que se refiere a la auditoría interna, se trata de las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la

¹ Decisión 2015/2 de la Junta Ejecutiva; véase también DP/FPA/2015/1.

² Véase DP/FPA/2007/20.

Auditoría Interna³, y, en materia de investigación, del marco disciplinario del UNFPA, la política de sanciones a los proveedores del UNFPA, la política del UNFPA sobre protección contra las represalias cuando se denuncian faltas de conducta o se coopera en una actividad autorizada de constatación de los hechos y las Directrices Uniformes para Investigaciones.

6. Para velar por que su mandato se ejerza constantemente con eficacia, la OSAI mantiene un programa de garantía y mejora de la calidad en relación con las funciones de auditoría e investigación internas. Este programa consta de evaluaciones externas de la calidad de carácter permanente y periódico. En 2015 el Instituto de Auditores Internos (IIA) volvió a revisar de forma independiente las actividades de auditoría interna de la Oficina, en el marco de lo cual confirmó que, a grandes rasgos, respetaban las normas internacionales y el código deontológico del IIA.

7. La Directora de la OSAI confirma por la presente a la Junta Ejecutiva que la Oficina gozó de independencia orgánica en 2015. La Oficina no ha sufrido intromisión alguna en la determinación del alcance de su labor, el desempeño de la misma o la comunicación de sus resultados.

B. Opinión sobre la idoneidad y la eficacia del marco de gobernanza, gestión de riesgos y control del UNFPA

8. La opinión se basa en auditorías realizadas por la OSAI en relación con oficinas en los países, oficinas regionales y procesos institucionales, auditorías conjuntas de actividades interinstitucionales y exámenes de seguimiento de auditorías anteriores que se habían realizado entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2015, como se explica en el curso del informe. Todas las auditorías de la Oficina respetaron las normas aplicables (véase el párrafo 5).

9. Para formular su opinión, la Oficina examinó cuando procedía otras fuentes de prueba: a) los conocimientos acumulados en auditorías realizadas por la Oficina en años anteriores, según se juzgó pertinente; b) el estado de aplicación de las recomendaciones de auditoría interna al 31 de diciembre de 2015; c) las cuestiones sistémicas indicadas en las investigaciones realizadas en 2015; d) las conclusiones de auditoría formuladas por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas en su carta sobre asuntos de gestión relativa a la auditoría provisional de 2015 del UNFPA, de fecha 6 de enero de 2016; e) los resultados de las auditorías de la ejecución nacional encargadas por la administración y realizadas en 2015; f) los resultados de las autoevaluaciones de control realizadas por numerosas oficinas regionales y en los países, así como por dependencias institucionales de la sede, en febrero de 2016; y g) los resultados de las evaluaciones de los riesgos realizadas en el marco del proceso de gestión de los riesgos institucionales que la administración viene aplicando desde 2015.

10. La administración del UNFPA es responsable del diseño y el mantenimiento de los procesos de gobernanza, gestión de los riesgos y control interno y de velar por su funcionamiento eficaz. La responsabilidad de la OSAI se limita a la evaluación independiente de la idoneidad y la eficacia de estos procesos. Sus auditorías y los demás tipos de pruebas examinados para formular la opinión se refieren

³ Promulgadas por el Instituto de Auditores Internos (IIA).

fundamentalmente a actividades llevadas a cabo por el UNFPA en 2014 y años anteriores. De haberse realizado otras actividades de auditoría podrían haberse determinado otras cuestiones que podrían haber influido en la opinión.

11. Según la opinión de la Oficina, basada en el alcance de la labor realizada que antes se describe, la idoneidad y la eficacia de los procesos de gobernanza, gestión de riesgos y control interno del UNFPA fueron parcialmente satisfactorias, lo que significa que, en general, se han establecido y se están aplicando los procesos; no se consideró que ninguno de los problemas detectados pudiera poner en grave peligro la consecución de los objetivos del UNFPA. Sin embargo, se detectaron uno o más problemas que, en caso de que la administración no se ocupe de ellos, podrían afectar negativamente a dicha consecución.

12. En el anexo 1 figura más información, incluidos los criterios tenidos en cuenta para formular la opinión.

III. Recursos

13. Al 31 de diciembre de 2015 la OSAI contaba con 21 puestos aprobados, 4 de ellos del Cuadro de Servicios Generales (uno de ellos vacante a fines de año) y 17 del Cuadro Orgánico (14 ocupados y 3 en proceso de contratación: uno encargado de la auditoría interna, otro de las investigaciones y otro de la Dirección). En 2015 prosiguieron las dificultades para encontrar candidatos cualificados, agravadas por los retrasos en el proceso de entrada en funciones. La tasa general de vacantes de la Oficina permaneció estable, en un 16%, aunque su distribución varió con respecto a 2014 (véase el cuadro 1).

14. Desde 2014 la OSAI se ha financiado exclusivamente con cargo al presupuesto institucional del UNFPA. El total presupuestario de la Oficina en 2015, ajustado a la tasa de vacantes real de 2015, permaneció estable en comparación con el de 2014 (véase el cuadro 1). En 2015 la Oficina gestionó activamente su presupuesto, en el marco de lo cual la Dirección absorbió sus medidas de austeridad y prestó apoyo financiero a la subdivisión de investigaciones; cuando fue posible se reasignaron los fondos correspondientes a puestos vacantes para contratar ayuda externa en relación con compromisos o investigaciones concretos.

Cuadro 1
Recursos – 2014 y 2015

	<i>Auditoría interna</i>		<i>Investigación</i>		<i>Dirección</i>		<i>Comité Consultivo de Auditoría</i>		Total	
	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	2014	2015
Puestos del Cuadro Orgánico - aprobados	10	10	5	5	2	2	-	-	17	17
Tasa de vacantes	21%	13%	0%	9%	33%	50%	-	-	16%	16%
Puestos de apoyo - aprobados	1	1	1	1	2	2	-	-	4	4
Tasa de vacantes	0%	0%	0%	0%	0%	6%	-	-	0%	3%
(En miles de dólares de los Estados Unidos)										
Gastos de personal (ajustados a las vacantes)	1 982	2 193	933	949	557	483	-	-	3 472	3 624

	Auditoría interna		Investigación		Dirección		Comité Consultivo de Auditoría		Total	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Consultores particulares	89	87	129	173	-	-	65	58*	283	318
Servicios contratados	504	736	21	29	30	-	-	-	554	765
Viajes	283	238	218	184	42	15	143	73	686	509
Gastos operacionales **	55	37	20	20	37	1	3	3	114	60
Total	2 913	3 291	1 321	1 355	666	499	211	134	5 109	5 276

* Tras la renuncia a percibir la comisión por ejercer la presidencia.

** Principalmente en concepto de sistemas de tecnología de la información.

IV. Cumplimiento de la política de supervisión

15. Conforme a lo establecido en el documento DP/FPA/2015/1 (párrafo 27), los recursos de la OSAI se desplegaron de forma eficaz y eficiente, pero no se dispuso de fondos suficientes para ampliar la cobertura de la auditoría interna, dar curso al volumen de investigaciones, cada vez mayor y de complejidad creciente, o prestar apoyo a la administración, excepto mediante servicios de asesoramiento esporádicos (como se explica más adelante).

16. Los procedimientos para la divulgación de los informes de auditoría interna establecidos en DP/FPA/2015/1 estuvieron vigentes durante todo 2015, tercer año desde que se implantó la divulgación pública. En 2015 no se recibieron solicitudes de acceso a los informes publicados entre septiembre de 2008 y noviembre de 2012. Todos los informes publicados a partir del 1 de diciembre de 2012 se han hecho públicos en el plazo de un mes desde su publicación interna. La claridad y la calidad de los informes de auditoría interna siguen siendo para la OSAI objeto de atención permanente, lo cual exige mucho tiempo y energía en cuanto a las interacciones de la administración.

V. Auditoría interna

A. Planificación de la auditoría basada en los riesgos

17. La OSAI ejecuta sus actividades de garantía de acuerdo con un plan de auditoría basada en los riesgos aprobado por el Director Ejecutivo una vez lo ha examinado el Comité Asesor de Auditoría. El plan se basa en una estimación documentada de los riesgos del universo de la auditoría, integrado por 139 dependencias y 35 procesos institucionales (véanse el párrafo 22 y el cuadro 2). El riesgo se mide por una serie de factores que representan el posible efecto y la probabilidad de que ocurran acontecimientos que podrían tener un efecto adverso en el logro de los objetivos de las dependencias y procesos institucionales.

18. La evaluación del riesgo de auditoría de las dependencias institucionales se basa en la información financiera y programática indicativa de: a) la materialidad de los gastos de los programas, b) la complejidad de los programas, c) los cambios en los programas, d) la complejidad operacional, e) la ejecución de los programas, f) la

calidad de la gobernanza y el control del fraude y la corrupción⁴ en el país donde se encuentra la dependencia, g) la capacidad de las dependencias para gestionar el programa y h) los resultados de las consultas con la administración en la sede y en las oficinas regionales. La evaluación incorpora también los resultados y las fechas de publicación de las auditorías internas o externas realizadas hasta el momento.

19. Se utiliza otro modelo distinto para la evaluación del riesgo de auditoría de los procesos institucionales que refleja factores relativos a: a) la materialidad financiera, b) las repercusiones y la complejidad de los procesos, c) el grado de cambio que afecta a estos procesos, d) la eficacia de los controles y sistemas aplicados y e) la capacidad de las dependencias institucionales encargadas de gestionar los controles y sistemas de los procesos. El modelo también refleja los resultados de las consultas con la administración pertinente en la sede.

20. Los riesgos correspondientes a la tecnología de la información se evalúan de forma independiente, ya sea con carácter periódico, ya cuando tienen lugar cambios fundamentales, como ocurrió recientemente cuando se implantaron aplicaciones basadas en la nube.

B. Resultado de la evaluación de los riesgos de auditoría

21. El plan de trabajo de auditoría interna para 2015 se preparó sobre la base de la evaluación de los riesgos de auditoría realizada en diciembre de 2014 (los detalles pueden consultarse en el documento DP/FPA/2015/7, páginas 8 a 12).

22. En vista de la importante reducción de los recursos básicos a la que hace frente el UNFPA en 2016, la actualización de la evaluación de los riesgos de auditoría se retrasó a la espera de que se presentara información sobre el carácter, el alcance y la repercusión prevista de la respuesta de la administración. Entretanto se preparó un plan de trabajo provisional para 2016 que podrá revisarse según proceda cuando se conozcan las medidas de respuesta.

23. El plan de auditoría provisional para 2016 se basa en a) los resultados de la evaluación de los riesgos de auditoría de 2014, revisados para poder comparar los ciclos de cobertura de la auditoría de los fondos y programas con sede en Nueva York mediante la armonización de los umbrales aplicados para determinar las oficinas en los países de riesgo alto y mediano (véase el cuadro 2), y b) la evaluación realizada en 2015 de los riesgos para la tecnología de la información.

⁴ Sobre la base de indicadores publicados por el Banco Mundial.

Cuadro 2
Resultado de la evaluación de los riesgos de auditoría de 2014

<i>Entidades evaluadas</i>	<i>Riesgo alto</i>	<i>Riesgo mediano</i>	<i>Riesgo bajo</i>	Total
Oficinas en los países	12	50	59	121
Oficinas regionales	1	5		6
Oficinas de enlace	-	-	6	6
Dependencias de la sede dedicadas a la ejecución de programas	1	4	1	6
Dependencias institucionales	14	59	66	139
Procesos institucionales	17	16	2	35

C. Actividades de auditoría interna en 2015

24. El plan de trabajo de auditoría interna de 2015 incluía 26 operaciones que abarcaban una combinación de dependencias institucionales de riesgo alto y mediano, procesos institucionales de riesgo alto y auditorías conjuntas (decididas a nivel interinstitucional) con otros servicios de auditoría interna de las Naciones Unidas, así como una revisión de seguimiento de una auditoría anterior. Para optimizar los recursos (véase el cuadro 3) se planificaron deliberadamente operaciones que a fin de año se encontrarían en diversos grados de ultimación, como se observa en el plan de trabajo de auditoría interna para 2015, hecho suyo por el Comité Consultivo de Auditoría y aprobado por el Director Ejecutivo.

25. A fin de año habían concluido todas las actividades sobre el terreno previstas y se habían comunicado a la administración los resultados preliminares, con excepción de una auditoría conjunta con respecto a la cual se había retrasado hasta enero de 2016 la ultimación de las actividades sobre el terreno; en total se publicaron 15 informes (algunos en forma de proyecto) frente a los 18 informes previstos (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Sinopsis de las operaciones realizadas en 2015

<i>Estado</i>	<i>Dependencias institucionales</i>	<i>Procesos institucionales^a</i>	<i>Auditorías conjuntas^b</i>	<i>Examen de seguimiento</i>	Total
Resumen de las operaciones planificadas, por año de ultimación					
Auditorías cuya ultimación estaba prevista para 2015	11	5	1	1	18
Auditorías iniciadas en 2015 cuya conclusión está prevista para 2016	5	1	2		8
Total de operaciones	16	6	3	1	26

<i>Estado</i>	<i>Dependencias institucionales</i>	<i>Procesos institucionales^a</i>	<i>Auditorías conjuntas^b</i>	<i>Examen de seguimiento</i>	Total
Resumen de las operaciones efectivas, por estado a fin de año					
Informes finales publicados	7	2	1	1	11
Proyectos de informe publicados	3	1			4
Subtotal	10	3	1	1	15
Proyectos de informe en preparación o examinados por la administración de la Oficina	6 ^c	3	1		10
Planificación de la fase de actuación sobre el terreno	1 ^c		1 ^d		2
Total	17	6	3	1	27

^a Incluye la auditoría de un programa principal.

^b Bajo la dirección de otros servicios de auditoría interna de las Naciones Unidas.

^c Aplazamiento de una operación (actividades sobre el terreno) hasta 2016 a instancias de la administración y sustitución por el inicio de otra operación.

^d Ultimación de las actividades sobre el terreno aplazada hasta enero de 2016.

26. La puntualidad en la ultimación de los informes en 2015 siguió viéndose afectada negativamente por las limitaciones de la capacidad de gestión de la OSAI, problema señalado antes a la atención del Comité Asesor de Auditoría y de la administración, así como por las prolongadas deliberaciones sobre los informes y el tiempo transcurrido hasta recibir las respuestas de la administración. La publicación de algunos informes de auditoría se resintió como consecuencia del movimiento de personal y de la necesidad de reprogramar las actividades sobre el terreno en función de la disponibilidad del personal de la entidad auditada.

Cobertura de auditoría resultante

27. Sobre la base de los recursos aprobados para auditoría interna en el presupuesto institucional 2014-2017, el modelo revisado de evaluación de los riesgos de auditoría (véase el párrafo 23) y una dotación de personal completa, estaba previsto someter a auditoría en el período 2015-2018 a las dependencias institucionales de alto riesgo en un ciclo de tres años y a las de riesgo mediano en un ciclo de 13 años y ocuparse de los procesos institucionales mediante exámenes transversales (que complementarían la cobertura correspondiente a las auditorías de las oficinas sobre el terreno) en un período de 15 a 17 años. También estaba previsto obtener garantías para las dependencias institucionales de bajo riesgo mediante únicamente un proceso permanente de auditoría consistente en supervisar desde la sede la eficacia operativa de determinados controles esenciales y transacciones financieras de cierta entidad en estas dependencias⁵.

28. Esa cobertura prevista ha dejado de ser viable en vista de los recursos asignados en 2016 a la auditoría interna. Para mantener la cobertura de las dependencias institucionales de alto riesgo en un ciclo de tres años habría que

⁵ La aplicación del proceso comenzó en 2016 tras la llegada en julio de 2015 de un especialista en análisis de datos.

prolongar el ciclo de auditoría de las dependencias de riesgo mediano. La ampliación del alcance de las actividades de auditoría permanente a las oficinas de riesgo mediano aportaría ciertas garantías adicionales a la vez que limitaría radicalmente la cobertura de los procesos institucionales mediante auditorías transversales.

29. Se necesitarían más recursos humanos y financieros para que el ciclo de auditoría de las dependencias institucionales de alto riesgo fuera de tres años; de 10 años en el caso de las dependencias de riesgo mediano (además de las garantías adicionales derivadas de actividades de auditoría permanente); y de 10 años para los exámenes transversales de los procesos institucionales, como propuso la OSAI para que el Comité Consultivo de Auditoría y la administración examinaran la sugerencia. La Oficina ha incorporado estas propuestas en la propuesta presupuestaria de mediano plazo dirigida a la administración del UNFPA.

D. Principales conclusiones de las actividades de auditoría interna

Auditorías de las oficinas en los países

30. En 2015 la OSAI publicó cinco informes de auditoría de oficinas en los países. Las auditorías, que abarcaban los procesos existentes de gobernanza, gestión de los riesgos y control interno, daban cuenta de la “gobernanza de las oficinas” y de la “gestión de los programas” y las “operaciones” a la luz de un alcance y una profundidad en el examen consonantes con los resultados de la evaluación de los riesgos de auditoría realizada en la fase de planificación de la operación.

31. De los cinco informes, dos (40%) recibieron la calificación de “parcialmente satisfactorio”⁶ y tres (60%) de “insatisfactorio”, como se recoge en el anexo 2⁷. A continuación se resumen las calificaciones por esfera de auditoría.

Cuadro 4

Calificación de las auditorías por esferas para 2015

Esfera	Satisfactoria		Parcialmente satisfactoria		Insatisfactoria	
	Número de oficinas	Porcentaje	Número de oficinas	Porcentaje	Número de oficinas	Porcentaje
Gobernanza de las oficinas	-	-	2	40%	3	60%
Gestión de programas	-	-	1	20%	4	80%
Gestión de operaciones	1	20%	2	40%	2	40%

⁶ Se detectaron uno o más problemas que podrían perjudicar la consecución de los objetivos de la entidad auditada si la administración no se ocupaba de ellos.

⁷ Se detectaron uno o más problemas que podrían comprometer gravemente la consecución de los objetivos de la entidad auditada.

Constataciones principales

32. Las principales esferas susceptibles de mejora determinadas en 2015 se corresponden con las determinadas y comunicadas en años anteriores. A continuación se reseñan las principales conclusiones (buenas prácticas y oportunidades de mejora) siguiendo la estructura de los informes de auditoría de las oficinas en los países. En el anexo 3 se presenta un cuadro sinóptico.

i) Gobernanza de las oficinas

33. En 2015 volvió a observarse que se celebraban reuniones periódicas del personal y la administración para intercambiar información, supervisar la ejecución de los programas y mejorar la coordinación de las actividades programáticas y operacionales. Algunas oficinas también elaboraron planes anuales de gestión claros y pertinentes, y su personal demostró que entendía bien sus funciones y responsabilidades, así como las políticas y los procedimientos.

34. Gracias a las auditorías se siguió detectando la necesidad de a) revisar periódicamente la estructura orgánica de las oficinas en los países y el personal para ajustar sus capacidades y las modalidades de sus contratos a las necesidades operacionales y de ejecución de los programas, en particular al preparar los nuevos programas para los países; b) cubrir con mayor rapidez las vacantes de puestos esenciales; y c) mejorar el seguimiento y el apoyo de las oficinas regionales y la sede en relación con las oficinas que tienen vacantes por períodos de tiempo prolongados. Se espera que la plena entrada en funcionamiento del proceso de preselección de personal directivo y de la red de asociados estratégicos de recursos humanos, basada en las oficinas regionales, contribuya a la mejora en los ámbitos señalados.

35. Las auditorías también siguieron apuntando a la necesidad de mejorar los planes anuales de gestión de oficinas en virtud de una mejor definición de los resultados y sus indicadores, bases de referencia y metas conexos, así como de mejorar considerablemente la gestión de los riesgos velando por que las dependencias institucionales se rijan por un proceso eficaz a fin de a) determinar y evaluar todos los riesgos que incidan en sus operaciones; y b) definir y aplicar medidas apropiadas de mitigación de los riesgos. En el contexto del nuevo proceso de gestión de los riesgos institucionales (en marcha desde julio de 2015), la mayoría de las dependencias institucionales habían realizado a fines de 2015 una evaluación inicial de una cartera de riesgos estratégicos y de fraude definidos a escala institucional. A partir de 2016 la administración deberá evaluar, con la participación de coordinadores de riesgos y el apoyo de expertos en la materia, la respuesta a los riesgos calificados de “críticos” o “altos” con miras a exámenes y deliberaciones posteriores en el comité sobre riesgos presidido por el Director Ejecutivo.

*ii) Gestión de programas**a. Planificación, aplicación y seguimiento de los programas*

36. Haciendo uso de tecnología de operaciones bancarias mediante el teléfono móvil o del sistema bancario local, algunas oficinas aplicaron procesos de gran eficacia para facilitar el pago de gastos de viaje e incentivos a los participantes en los programas, como cabe observar en las campañas para operaciones quirúrgicas de reparación de la fistula y en los pagos a los empadronadores del censo. Debe

estudiarse la posibilidad de repetir en otras oficinas estas prácticas, que reducen al mínimo los riesgos vinculados con las operaciones de pago en efectivo.

37. Las auditorías dejaron patente la necesidad de elaborar marcos de resultados más completos para trazar y vincular mejor a) los resultados de los programas; b) los indicadores, las bases de referencia y las metas; y c) las estimaciones de los recursos.

38. A pesar de que el sistema de programación mundial se viene aplicando desde noviembre de 2014, las auditorías siguieron revelando aspectos susceptibles de mejora en relación con a) los calendarios para la ultimación de documentos y planes de trabajo esenciales relativos a los programas; b) el grado de detalle de los planes de trabajo; c) actualizaciones periódicas de los planes de trabajo con arreglo a la política de gestión de los planes de trabajo de 2014; d) el grado de detalle de la información en que se sustentan los presupuestos de los planes de trabajo; e) la eficacia de los controles de gestión financiera de los programas, incluidos exámenes de los gastos y conciliaciones entre las cifras presupuestadas y las reales; y f) ajustes de los planes de trabajo firmados con los asociados en la ejecución a los correspondientes esquemas de los planes de trabajo que figuran en el sistema de programación mundial. Asimismo, las auditorías dejaron claro que persiste la necesidad de un seguimiento más coherente y riguroso de la ejecución de las actividades de los programas y los resultados obtenidos.

39. Se dirigieron a la sede dos recomendaciones de prioridad alta cuyo objeto era remediar deficiencias notables detectadas en las auditorías de 2015 de las oficinas en los países: a) implantar un proceso obligatorio de examen de garantía de la calidad en relación con el diseño, la planificación y la ejecución de los programas basados en enfoques innovadores (como las modalidades de remuneración basada en el desempeño); y b) plantear un plan de acción sujeto a un calendario para dar respuesta institucional a los factores que limitan la eficacia de las actividades de respuesta humanitaria.

b. Ejecución nacional

40. Las auditorías siguieron poniendo de manifiesto la necesidad de una evaluación más completa y mejor documentada de la capacidad programática y de gestión financiera de los asociados en la ejecución, factor fundamental para seleccionar las modalidades más apropiadas de transferencia de efectivo, así como el carácter y la frecuencia de las actividades programáticas y de seguimiento financiero. Están previstas mejoras en este ámbito tras la implantación desde 2016 en todas las oficinas del UNFPA del marco revisado del método armonizado para las transferencias de efectivo; el proceso de preparación para la implantación incluía una lista de verificación revisada para la evaluación de la capacidad y capacitación impartida en 2015 a las oficinas sobre el terreno. Asimismo, las auditorías dejaron patente que era insuficiente el seguimiento financiero de los asociados en la ejecución a fin de velar por que se usaran los fondos para los fines previstos; se presentó a la sede una recomendación a efectos de aumentar la cobertura de las auditorías anuales de los asociados en la ejecución en los países donde el seguimiento financiero es insuficiente o ha presentado irregularidades financieras dignas de consideración.

41. Aunque en cuantía limitada, se siguieron detectando incidentes recurrentes de transferencias de fondos a asociados en la ejecución al margen del proceso de la cuenta del fondo de operaciones y de gastos correspondientes a actividades llevadas a cabo por asociados en la ejecución que se habían contabilizado a título de ejecución directa por el UNFPA. Estas variaciones con respecto a los procedimientos establecidos merman la seguridad de la administración en cuanto a la idoneidad de la utilización de los fondos proporcionados a los asociados en la ejecución, dado que los gastos conexos no se someten a actividades de garantía de la ejecución nacional. En el anexo 6 se presenta información más detallada sobre la situación de la cuenta del fondo de operaciones y la ejecución nacional.

c. Gestión de inventarios

42. La administración debe prestar más atención a la mejora de la eficacia operacional de los controles de gestión de los inventarios y la cadena de suministro y a un cumplimiento más estricto de la política de gestión de inventarios. En particular, es preciso a) aumentar la participación de las oficinas del UNFPA en las evaluaciones de las necesidades de suministros de salud reproductiva y en las actividades de previsión de algunos países prioritarios; b) prestar apoyo, en colaboración con otras partes interesadas de países en los que se ejecutan programas, para remediar las deficiencias de los sistemas de gestión de la cadena de suministro que pueden reducir la disponibilidad de suministros de salud reproductiva y ser fuente de agotamiento de las existencias; c) realizar y documentar sistemáticamente controles de la recepción y la inspección; y d) vigilar periódicamente el inventario de los suministros de salud reproductiva de los asociados en la ejecución y supervisar su distribución puntual y su disponibilidad en los puntos de prestación de servicios.

43. En el marco de las auditorías se sigue recomendando mejorar la localización de los pedidos de inventario. Está previsto que se registren mejoras al respecto a raíz de la implantación en 2016 de la nueva aplicación Shipment Tracker basada en el sistema Atlas, que a lo largo de 2015 irá sustituyendo el sistema empleado para la gestión del inventario.

d. Gestión de los recursos complementarios

44. A raíz de las auditorías se detectaron en dos oficinas en los países problemas considerables en la gestión de los recursos complementarios. En un caso, se observó un grado insuficiente de la diligencia debida y la supervisión de la gestión necesarias para velar por que las intervenciones financiadas mediante un acuerdo de cofinanciación firmado con un donante del sector privado se ajustaran al mandato del UNFPA; se remitió a la sede una recomendación para que se mejorara la estrategia y la modalidad de colaboración con el sector privado.

45. En el marco de otra auditoría la administración no determinó a tiempo graves problemas de planificación, ejecución, comunicación y presentación de informes que afectaban a un importante programa financiado con recursos complementarios ni adoptó medidas en consecuencia, por lo que se canceló.

*iii) Gestión de operaciones**a. Adquisiciones*

46. La Subdivisión de Servicios de Adquisición del UNFPA siguió esforzándose por a) actualizar los procedimientos de adquisición; b) elaborar notas orientativas e instrumentos; c) aumentar la capacidad de adquisición de las oficinas sobre el terreno mediante misiones de capacitación y la promoción de la expedición por coordinadores de adquisiciones de las oficinas en los países de certificados del Instituto Colegiado de Compras y Suministros; y d) organizar por región equipos dedicados al apoyo. Sin embargo, las auditorías dieron cuenta de un aumento de los casos de incumplimiento a escala local de los procedimientos de adquisición por lo que se refiere a la licitación, la adjudicación de los contratos y su gestión. Las limitaciones de los controles de supervisión directiva impidieron detectar el problema y darle una respuesta adecuada a tiempo. También se señalaron reiteradas oportunidades de recurrir en mayor medida a acuerdos a largo plazo de ámbito local para aumentar la eficacia de las adquisiciones y la relación calidad-precio.

b. Recursos humanos

47. Una oficina en el país aplicó un proceso innovador basado en el uso de un “comité de evaluación del desempeño y examen del desarrollo” para aumentar la eficacia y la objetividad de las evaluaciones del desempeño del personal.

48. Siguió observándose la necesidad de mejorar el cumplimiento de las políticas y los procedimientos aplicables a la adjudicación y la gestión de los contratos de servicios y los acuerdos con contratistas particulares. También se consideró necesario mejorar el cumplimiento de los requisitos de obligatoriedad de la capacitación.

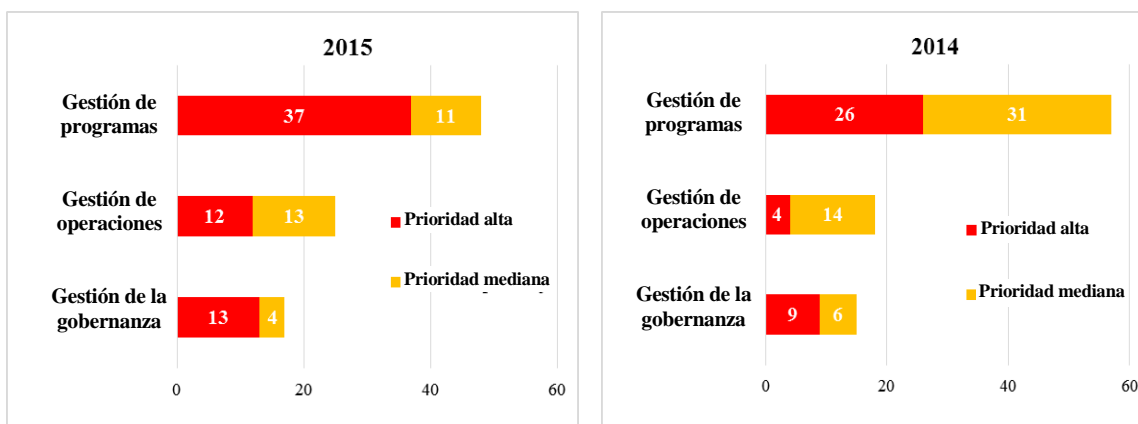
c. Gestión financiera

49. Siguieron detectándose casos de gastos no registrados con los códigos de proyecto, actividad, fondo y libro mayor apropiados, lo cual resta fiabilidad general a la información financiera y sobre programas. También se observaron nuevos casos de tramitación inadecuada de solicitudes de reembolso del impuesto sobre el valor añadido.

Recomendaciones formuladas

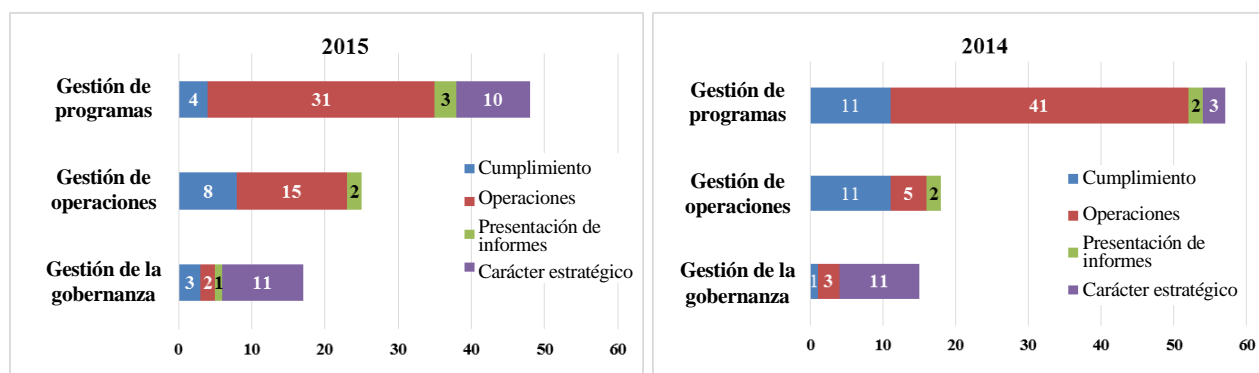
50. En total se formularon 90 recomendaciones en 2015 en relación con auditorías de oficinas en los países; de estas, 62 (un 69%) se consideraron de “alta prioridad”, mientras que las 28 restantes (31%) se calificaron de “prioridad media” (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
Recomendaciones de las auditorías de oficinas en los países,
por grado de prioridad



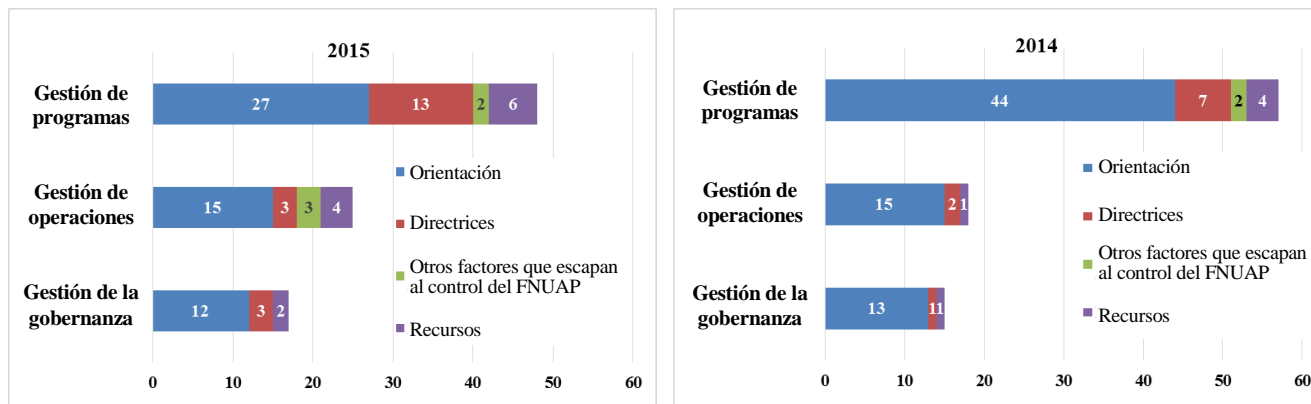
51. Al igual que en años anteriores, la mayoría de las recomendaciones corresponde a operaciones (48, o un 53%), seguidas por las correspondientes a asuntos estratégicos (21, o un 23%, fundamentalmente en los ámbitos de “gobernanza de las oficinas” y “gestión de programas”) y a cuestiones relativas al cumplimiento (15, o un 17%), mientras que la presentación de informes ocupaba el último lugar (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países,
por tipo



52. La insuficiencia de la “orientación” (controles de supervisión inadecuados o insuficientes) siguió siendo la principal causa fundamental determinada (54 recomendaciones, o un 60%), seguida por “directrices” inadecuadas (falta de políticas adecuadas, con 19 recomendaciones, o un 21%) y recursos (humanos o financieros), con 12 recomendaciones (13%) (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
**Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países,
 por causa**



Auditoría de oficinas regionales

53. La auditoría de la Oficina Regional para África Meridional llevada a cabo por la OSAI arrojó una calificación de “parcialmente satisfactoria”. La auditoría abarcaba la gobernanza de las oficinas, los procesos de gestión de los programas y operaciones y la prestación de apoyo técnico, estratégico y operacional, así como de supervisión, a las oficinas en los países de la región. En total, 13 de las 19 recomendaciones formuladas se consideraron de alta prioridad.

54. La auditoría puso de relieve una serie de buenas prácticas, como mecanismos de supervisión de la ejecución de los programas regionales y el desempeño de las oficinas en los países de la región, así como la creación de una dependencia de “coordinación de programas y garantía de calidad” con fines de desarrollo de programas en los países y la correspondiente garantía de calidad.

55. En el ámbito de la gobernanza de las oficinas la auditoría recomendó que se revisara la estructura y la dotación de personal de la oficina para ajustar en la región la ejecución de programas y el apoyo a estos a las necesidades de supervisión. Por lo que se refiere al apoyo a las oficinas en los países y su supervisión, la auditoría recomendó que se mejorara el examen del ajuste de las oficinas en los países al plan estratégico 2014-2017 y el seguimiento de la ejecución de los programas en los países. También se detectaron oportunidades de mejora en relación con la ejecución de programas regionales y la supervisión de los proyectos coordinados a escala regional.

56. Otras oportunidades de mejora en relación con la prestación de asistencia técnica a las oficinas en los países consistían en acelerar el paso de la utilización de proveedores primarios a la de intermediarios en la prestación de asistencia técnica de conformidad con el plan estratégico del UNFPA; mejorar la eficacia del proceso de gestión de la asistencia técnica empezando por una evaluación de las funciones del “sistema de gestión de la asistencia técnica”; y perfeccionar la funcionalidad y el contenido de la lista mundial de consultores preseleccionados definiendo un proceso más eficaz de gestión de las listas incorporado en el proceso de gestión de los consultores particulares (recomendación dirigida a la sede).

Auditoría conjunta

57. La OSAI participó en la auditoría conjunta del programa de “Unidos en la acción” de Malawi, considerado “parcialmente satisfactorio”. Se calificaron de prioridad alta 8 de las 16 recomendaciones⁸, todas ellas dirigidas al equipo de las Naciones Unidas en el país. Se refieren a deficiencias en el diseño del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD); la ausencia de un MANUD, un plan de trabajo conjunto y un proceso de garantía de la calidad sólidos; carencias en el plan de vigilancia y evaluación integradas y en la presentación de sus resultados; una estrategia incompleta de movilización de recursos en relación con el fondo para la iniciativa Una ONU; deficiencias en la estrategia de funcionamiento institucional y su mecanismo de aplicación; y un seguimiento inadecuado de la macroevaluación del método armonizado para las transferencias de efectivo.

Procesos institucionales

58. La OSAI realizó en 2015 tres auditorías de procesos institucionales que abarcaban la gestión de inventarios, las adquisiciones y las prestaciones, los derechos y la asistencia financiera del personal.

Auditoría del proceso de gestión de inventarios

59. En el marco de esta auditoría se calificaron de “parcialmente satisfactorios” el diseño y la eficacia operativa de la gestión de inventarios en el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 30 de noviembre de 2014 por lo que se refiere a transacciones de inventario cuyo valor ascendía a 97 millones de dólares. La mayoría de las 21 recomendaciones formuladas se consideró de alta prioridad.

60. Los mecanismos de gobernanza se calificaron de “insatisfactorios”; la auditoría propugnó que a) se definiera con claridad la responsabilidad en última instancia en relación con el proceso, así como las funciones y los cometidos de todos los participantes; b) se actualizaran las políticas de gestión del inventario y el manual de procedimiento, publicados en 2012, para dar cabida a actividades de la cadena de suministro en las fases finales; y c) se aclarara el papel de los coordinadores de inventarios y se les prestara mejor apoyo mediante procedimientos operativos estándar, instrumentos y capacitación.

61. Se calificaron de “insatisfactorios” los controles referentes a la entrega y distribución de artículos de inventario. Se precisan mejoras considerables para mejorar el seguimiento de la distribución por los asociados en la ejecución, de los anticonceptivos y de otros artículos de inventario suministrados por el UNFPA a fin de velar por la prontitud en la entrega a los beneficiarios previstos y de contribuir al cumplimiento de las obligaciones fiduciarias de la organización para con los donantes que financian el inventario.

62. Se calificó de “satisfactoria” la gestión del inventario controlado por la Subdivisión de Servicios de Adquisición, así como la contabilización del inventario y los controles en la presentación de informes. Los controles disponibles en las oficinas en los países deben mejorarse por lo que se refiere a la localización y

⁸ Esta cifra no se incluye en el número de recomendaciones comunicado por el FNUAP.

autorización de pedidos, la recepción e inspección y la gestión de los almacenes y el control del inventario.

Auditoría de los mecanismos de gobernanza y del diseño de los controles internos relativos al proceso de adquisición

63. La auditoría consideró “satisfactorios” los mecanismos de gobernanza correspondientes a la función de adquisición, así como el diseño de los controles internos establecidos en relación con los procesos seguidos para sacar a concurso, adjudicar y gestionar contratos de adquisición. El marco de adquisiciones del UNFPA y sus procesos conexos resultaron sólidos en la mayor parte de los ámbitos, y la organización ha adoptado medidas proactivas para actualizarlos periódicamente y mejorarlos.

64. La estrategia de adquisiciones y la estructura orgánica y la dotación de personal de la función de adquisiciones fueron “satisfactorias”, mientras que la gestión de las operaciones de adquisición, considerada “parcialmente satisfactoria”, necesitaba a) mejoras en el ajuste de los planes anuales de gestión de la Subdivisión de Servicios de Adquisición al plan de aplicación de la estrategia de adquisiciones; b) una cartera ampliada de los indicadores usados para medir los resultados de las adquisiciones; y c) el fortalecimiento de la presentación de informes y la supervisión referentes a las operaciones de adquisición. El diseño de los controles disponibles en materia de pedidos, proveedores, licitación, gestión y evaluación de las candidaturas y gestión de los contratos se consideró “satisfactorio”, a la vez que son necesarias nuevas mejoras en materia de planificación de las adquisiciones, adjudicación de contratos y desempeño de los proveedores.

Auditoría de las prestaciones, los derechos y la asistencia financiera del personal

65. La auditoría consideró “parcialmente satisfactoria” la gestión de las prestaciones, los derechos y la asistencia financiera del personal en el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 30 de junio de 2014. Nueve de las 15 recomendaciones formuladas se consideraron de prioridad alta.

66. En el marco de la auditoría se consideraron “insatisfactorias” las disposiciones de gobernanza relativas a este proceso, principalmente como consecuencia de la falta de supervisión directiva sistemática de las transacciones correspondientes a prestaciones, derechos y asistencia financiera del personal, así como del seguimiento limitado del funcionamiento efectivo de los procesos y del nivel de los servicios prestados por el PNUD, al que el UNFPA encargó la mayoría de las actividades.

67. Se consideraron “satisfactorios” los controles disponibles en relación con la tramitación de las prestaciones y los derechos del personal, cuyo valor ascendió a 84,6 millones de dólares en el período examinado; no se detectaron problemas relevantes. Se consideraron “parcialmente satisfactorios” los controles correspondientes a la asistencia financiera al personal, cuyo valor ascendió a 11,8 millones de dólares en el mismo período, y se propugnó el fortalecimiento de las directrices para la tramitación de los adelantos al personal, al igual que el seguimiento estrecho y la aceleración de la autorización de los adelantos vencidos (cuyo valor ascendió a 1,7 millones de dólares durante las actividades de auditoría sobre el terreno).

E. Seguimiento de las recomendaciones de auditoría interna

Recomendaciones pendientes

68. Como se observa en el cuadro 5, al 31 de diciembre de 2015 había pendientes 184 recomendaciones⁹, tras el cierre de 118 a las que se había dado curso durante todo 2015.

Cuadro 5

Estado de aplicación de las recomendaciones de auditoría, por año

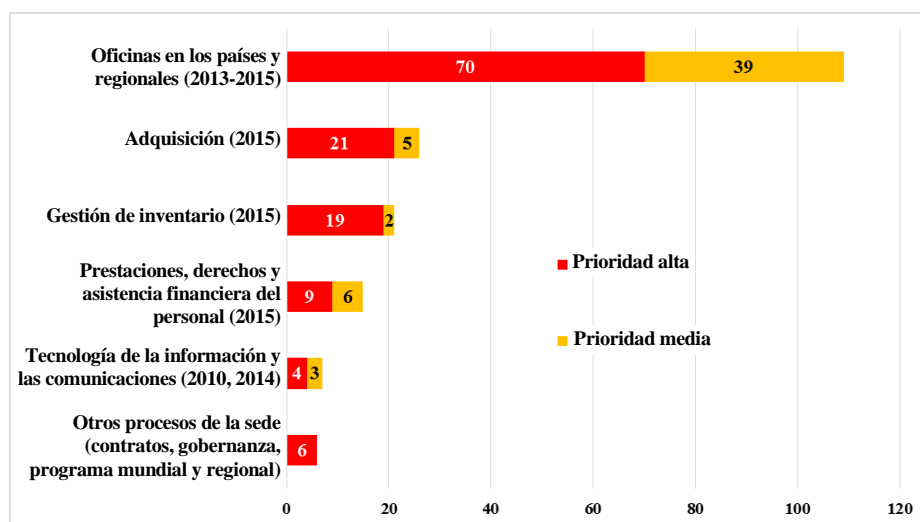
Informes publicados en	Número de informes	Recomendaciones formuladas	Recomendaciones pendientes	
			2014	2015
2010-2011	29	711	15 (2%)	6 (1%)
2013	12	112	21 (19%)	4 (4%)
2014	9	101	95 (94%)	26 (26%)
Subtotal	50	924	131 (14%)	36 (4%)
2015	11	171	N/A	148 (87%)
Total	61	1 095	N/A	184 (17%)
De ellas: plazo de aplicación vencido				118 (64%)
aplicación prevista para 2016				66 (36%)

69. De todas las recomendaciones pendientes, 109 (59%) se refieren a auditorías de oficinas regionales y en los países, principalmente de 2014 y 2015 (véase el gráfico 4). De estas, 66 recomendaciones corresponden a gestión de programas, por ejemplo planificación y ejecución de programas (23), gestión de inventarios (20) y ejecución nacional (17); 25 a operaciones, entre otras cosas por lo que se refiere a la gestión financiera (11 recomendaciones); y 18 a la gobernanza de las oficinas.

70. De las seis recomendaciones pendientes en relación con procesos de la sede, cinco corresponden a auditorías de contratos y de la gobernanza realizadas en 2011 y una a la auditoría de 2014 del programa mundial y regional.

⁹ El estado de aplicación de las recomendaciones de las auditorías conjuntas no se presenta en este gráfico; el PNUD comunica esa información.

Gráfico 4
Recomendaciones pendientes al 31 de diciembre de 2015



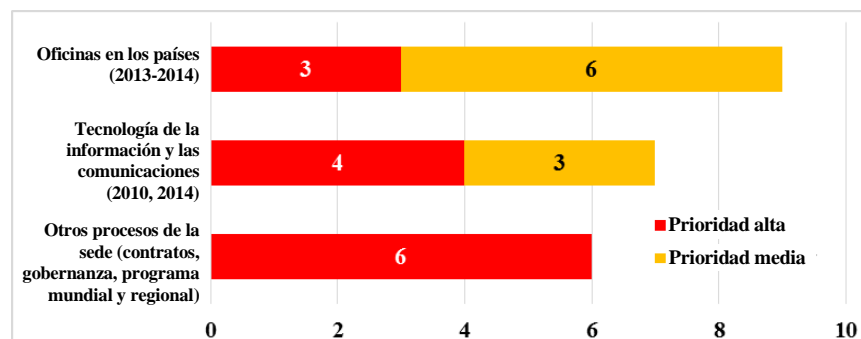
71. De conformidad con la decisión 2014/16 de la Junta Ejecutiva, la OSAI realizó un examen de seguimiento de la recomendación y las enseñanzas extraídas indicadas en la auditoría del programa mundial y regional de 2008/2011 (informe de 8 de febrero de 2013), en el que se determinaba el grado en que la recomendación y las enseñanzas se habían incorporado en el diseño y el primer año de las intervenciones mundiales y regionales llevadas a cabo en 2014-2017. A raíz del seguimiento se constató que la administración había avanzado sensiblemente en el “diseño de programas” y había avanzado en la “ejecución de los programas” y en el “seguimiento de los programas y presentación de informes al respecto”. Eran más limitados los progresos observados en materia de gobernanza y gestión de programas. El estado de aplicación de esta recomendación volverá a valorarse al término del examen de mitad de período del plan estratégico 2014-2017, mediante el cual la administración se propone ocuparse de las sugerencias derivadas del seguimiento.

Recomendaciones pendientes de aplicación al cabo de 18 meses o más

72. De las 184 recomendaciones abiertas al 31 de diciembre de 2015, un total de 22 seguían pendientes de aplicación al cabo de 18 meses o más (véanse el gráfico 5 y el anexo 4), frente a las 26 pendientes en 2014. De las 22 recomendaciones, 9 se refieren a oficinas en los países; de las recomendaciones en materia de tecnología de la información y las comunicaciones, 6 corresponden a la auditoría del sistema de aprovisionamiento y autenticación de usuarios realizada en 2014 (en relación con lo cual se están adoptando medidas) y una a la ultimación de la preparación de un marco más sólido para el control interno de estas tecnologías, mientras que 3 se refieren a la auditoría de la gobernanza realizada en 2011, a saber, a) mejora de los mecanismos de gestión financiera de los programas; b) suministro de instrumentos y capacitación para crear capacidad de seguimiento en las oficinas en los países; y c) elaboración de un sistema de seguimiento y control del uso de personal por contrata, en relación con lo cual la administración lleva desde 2012 adoptando medidas que

avanzan lentamente. Otras dos recomendaciones se refieren a la auditoría de los contratos realizada en 2011, a saber, a) definición más clara de la responsabilidad del proceso de gestión de contratos y mejora del marco regulatorio conexo; y b) aplicación de controles más férreos a las cuentas por pagar en la sede, también en este caso con resultados limitados en 2015.

Gráfico 5
**Recomendaciones pendientes de aplicación
al cabo de 18 meses o más**



VI. Investigación

73. La Subdivisión de Investigaciones de la OSAI está a cargo de la investigación de toda clase de denuncias de infracción:

a) Conducta indebida del personal del UNFPA, desde el fraude y la corrupción al hostigamiento en el trabajo, el abuso de poder, las represalias contra los denunciantes de irregularidades, la explotación y el abuso sexuales y otras violaciones de los reglamentos, las normas y las decisiones administrativas o normativas aplicables. Se denominan “casos internos” e “investigaciones internas”;

b) Incumplimiento de las obligaciones por contratistas independientes, asociados en la ejecución y otros terceros, que abarcan el fraude y otras irregularidades financieras cometidas en detrimento del UNFPA. Se conocen como “casos externos” e “investigaciones externas”.

74. Cuando recibe una denuncia, la Oficina lleva a cabo una evaluación preliminar para verificar si existen indicios razonables de que se ha cometido una infracción. Si la Oficina estima que no existen motivos suficientes que justifiquen una investigación en regla, el asunto se da por terminado y se documenta con una nota de cierre; si procede, las situaciones se remiten a la administración para que las examine o adopte medidas al respecto o para que se busque una resolución extraoficial. Si la evaluación da a entender que la denuncia o denuncias son dignas de crédito, la Oficina emprende una investigación oficial. De confirmarse las denuncias, la Oficina presenta un informe de investigación al Director Ejecutivo indicando el objeto de la denuncia (funcionarios, otro personal o entidad) para que se plantee adoptar las medidas administrativas o disciplinarias a que hubiere lugar y, si procede, la recuperación de los fondos o activos. Cuando una investigación revela deficiencias sistémicas en los controles internos, la Oficina puede presentar a la

administración por separado una comunicación a efectos de subsanar las deficiencias determinadas.

A. Número de casos

75. En 2015 la OSAI recibió 71 denuncias nuevas. Aunque el número de casos permaneció estable en 2014 y 2015, se reciben denuncias de complejidad creciente que cada vez exigen más recursos; 27 tenían que ver en 2015 con asuntos externos, frente a 21 en 2014. Junto con los 44 casos arrastrados de 2014, la Oficina se ocupó en total de 115 casos activos (véase el gráfico 6), lo cual supone un aumento de cerca del 174% frente a 2012 y del 10% frente a 2014.

Cuadro 6

Sinopsis de los casos recibidos y cerrados en 2015*

	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Casos arrastrados								
– de 2012 o antes	19	45%	20	25%	2	2%		
– de 2013				0%	32	30%	3	3%
– de 2014							41	36%
Denuncias recibidas	23	55%	61	75%	71	68%	71	61%
de ellas: internas	23	55%	55	68%	50	48%	44	38%
externas	–		6	7%	21	20%	27	23%
Total de casos	42	100%	81	100%	105	100%	115	100%
Casos cerrados								
Después de una evaluación preliminar	17	77%	40	85%	41	67%	35	56%
Después de una investigación completa	5	23%	7	15%	20	33%	28	44%
de ellos: fundados	4	18%	6	13%	15	24%	13	21%
infundados	1	5%	1	2%	5	8%	15	24%
Total de casos cerrados	22	100%	47	100%	61	100%	63	100%
Casos arrastrados al año siguiente	20		34		44		52	
de ellos: internos	20	100%	28	82%	27	61%	26	50%
externos	–		6	18%	17	39%	26	50%

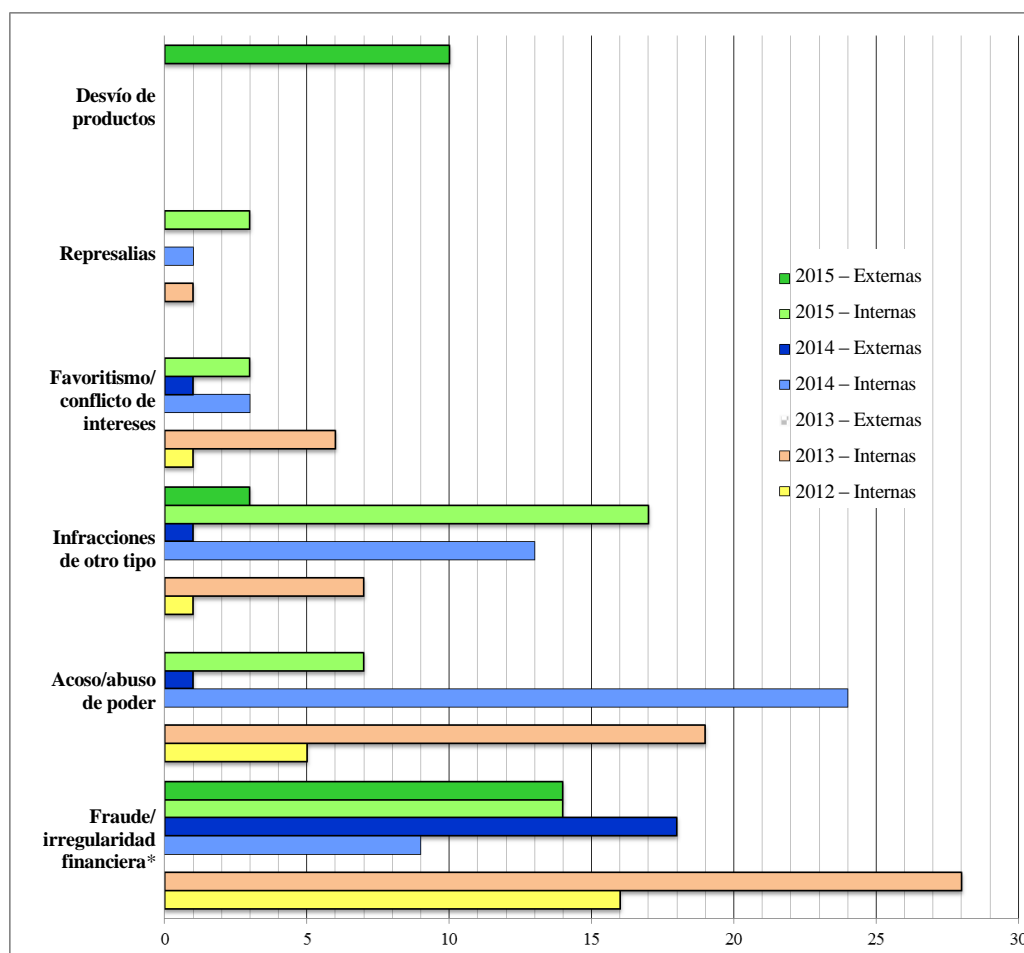
* Una denuncia puede contener varias alegaciones relativas a distintas personas y, si procede, dar por resultado varios informes.

76. En otros nueve casos la administración solicitó asesoramiento en relación con el mandato de investigación de la OSAI.

B. Tipos de denuncias

77. Como se indica en el gráfico 6, fueron 26 (37%) los casos de fraude recibidos en 2015, tanto internos como externos. Las denuncias de otros tipos de infracción sin consecuencias financieras, como agresiones, divulgación no autorizada de información confidencial o uso indebido de bienes del UNFPA, fueron por número la segunda categoría de casos recibidos; su total ascendió a 20 casos (28%). En 2015 la OSAI recibió por primera vez notificaciones de desvío de productos farmacéuticos en un total de 10 casos (14%). Otras denuncias se refieren a acoso y abusos de poder (7 casos, un 10%), represalias contra denunciantes de irregularidades (3 casos, un 4%), favoritismo (2 casos, un 3%) y conflictos de intereses, falsas declaraciones y robos, a razón de un caso por categoría (1%). El fraude (fundamentalmente el fraude en las adquisiciones y el debido a asociados en la ejecución) y los desvíos de productos constituyeron el 89% de los casos externos.

Gráfico 6
Sinopsis de las denuncias recibidas entre 2012 y 2015



* Incluye casos de fraude, robo y falsa declaración.

78. Las denuncias se comunicaron por correo electrónico directamente a la OSAI (65%); a través de la línea de atención telefónica de investigación confidencial de la Oficina (9%); por remisión de entidades ajenas a la Oficina o al UNFPA (17%); y en persona (5%).

79. En vista de la complejidad en aumento de los asuntos recibidos en 2015 y de los limitados recursos de que disponía la OSAI, 52 casos se arrastraron a 2016, lo cual supone un aumento del 20% en comparación con 2014. De estos casos, todos se habían recibido en 2015 con excepción de cuatro. Los casos arrastrados se referían por igual a asuntos externos e internos. Correspondía a fraude un 40%, seguido por faltas de conducta de otro tipo (21%), desvíos de productos (19%), acoso (12%), favoritismo (4%), falsas declaraciones (2%) y conflictos de intereses (2%). De la cartera de casos arrastrados, un 42% (22) fueron de alta prioridad; el 75% (39) se encontraba en fase de evaluación preliminar y el 25% (13) en fase de investigación o de redacción del informe.

C. Resolución de casos

80. Del total de 115 casos, 63 se ultimaron en 2015, 35 tras una evaluación preliminar y 28 después de una investigación completa (véase el cuadro 6). En todos ellos se publicaron informes de investigación.

81. De los 28 casos investigados, que correspondían a 52 denuncias, 13 se consideraron fundados en todo o en parte y 15 no (véase el cuadro 7 y el anexo 7). En 2015 el valor global aproximado de los casos fundados de fraude ascendió a 26.000 dólares, mientras que los correspondientes a gastos no justificados ascendieron a 91.366 dólares.

Cuadro 7

Sinopsis de las denuncias investigadas en 2015

<i>Descripción</i>	<i>Externas</i>	<i>Internas</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Fraude/irregularidad financiera	15	8	23	44%
Fundadas	13	4	17	33%
Infundadas	2	4	6	12%
Infracciones de otro tipo	2	13	15	29%
Fundadas	1	2	3	6%
Infundadas	1	11	12	23%
Favoritismo/conflicto de intereses	2	5	7	13%
Fundadas	2	1	3	6%
Infundadas		4	4	8%
Acoso/abuso de poder		4	4	8%
Fundadas		3	3	6%
Infundadas		1	1	2%
Represalias		3	3	6%

<i>Descripción</i>	<i>Externas</i>	<i>Internas</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Fundadas		1	1	2%
Infundadas		2	2	4%
Total general	19	33	52	100%
Fundadas	16	11	27	52%
Infundadas	3	22	25	48%

D. Medidas disciplinarias o sanciones adoptadas

82. Se adoptaron medidas disciplinarias o administrativas en 13 de los 14 casos del UNFPA declarados fundados en 2014; la administración tiene pendiente la adopción de medidas en relación con el último de ellos. Además, comenzó la recuperación de las pérdidas determinadas (18.783,66 dólares) (véase el anexo 8).

83. De los 13 casos fundados de 2015, a fin de año 6 estaban pendientes de que la administración adoptara medidas; en cuanto a los otros 5, se puso en marcha la adopción de medidas administrativas o disciplinarias, incluida la posible remisión a las autoridades nacionales (véase el anexo 7). En un caso se separó de la organización al sujeto de la denuncia; en otro, el sujeto dejó el UNFPA al término de su contrato mientras proseguía la investigación.

84. Asimismo, en 2015 la OSAI remitió abundantes comunicaciones ulteriores en relación con los casos que tenía pendientes ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y, desde 2015, ante el Comité de Examen de los Proveedores del UNFPA. Estas interacciones obligaron a invertir mucho tiempo de las esferas de investigación superiores.

E. Dificultades que afronta la capacidad de investigación

85. El mandato de investigación de la OSAI se ha ampliado apreciablemente para que incluya a) investigaciones de casos de hostigamiento y abuso de poder (2013); y b) investigaciones externas de infracciones por terceros (2014). En 2015 gran parte de los nuevos casos denunciados (por ejemplo, de desvío de productos o de fraude por parte de asociados en la ejecución) presentaba mayor complejidad, lo cual hizo necesario contar con investigadores experimentados.

86. Con arreglo a las cláusulas de numerosos acuerdos jurídicos del UNFPA, la OSAI debe comunicar periódicamente a los donantes las denuncias de infracción dignas de crédito y las investigaciones emprendidas. Esta presentación de informes, sumada al incremento del seguimiento de casos que antes se mencionaba, supone una mayor demanda de recursos de la Oficina.

87. La OSAI ha llegado al límite de su capacidad; su dotación de personal no ha variado desde 2012, mientras que su mandato se ha ampliado, según se explica en el párrafo 85. En 2015 la Oficina siguió recurriendo en gran medida a consultores de investigación contratados a corto plazo (equivalentes a una plaza de categoría P-4 y otra de categoría P-2 a tiempo completo). La reclasificación en 2016 de un puesto de investigador de la categoría P-3 a la categoría P-4 supone cierto alivio, pero la reducción en un 25% del presupuesto de 2016 para gastos operacionales afecta a la financiación de los viajes y los consultores y, con ello, pone en peligro la capacidad de la Oficina de dar cumplimiento a su mandato en materia de investigación.

VII. Actividades de asesoramiento

88. El entorno externo e interno en que opera el UNFPA sigue cambiando rápidamente; la argumentación presentada en DP/FPA2015/7 (párrafo 74) sigue siendo válida en 2015. A ello se debe que permaneciera alta la demanda de servicios de asesoramiento de la Oficina.

89. No obstante, la capacidad de la OSAI obligó a limitar drásticamente estos servicios sin poder asumir responsabilidades de administración, por ejemplo en cuanto a la adopción de decisiones o la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Oficina:

a) *Examen de las cláusulas de auditoría e investigación incluidas en los acuerdos de financiación.* La Oficina examinó múltiples versiones de los 16 acuerdos señalados a su atención (34 en 2014; 25 en 2013), que en su mayor parte precisaban de respuesta en plazos muy breves;

b) *Evaluaciones de las funciones de auditoría e investigación.* La Oficina participó en unos 12 exámenes emprendidos por Estados Miembros y donantes a escala local e institucional, a la vez que respondió a sus preguntas a lo largo del año;

c) *Políticas.* La Oficina limitó estrictamente su actividad al examen de las 12 políticas que juzgó críticas (22 en 2014; 12 en 2013);

d) *Apoyo al personal directivo superior del UNFPA.* Incluye, entre otras cosas, la participación de la Oficina en calidad de observador en diversos comités directivos o de trabajo;

e) *Apoyo general al personal del UNFPA.*

90. Las solicitudes de asesoramiento dirigidas a la Oficina siguieron siendo puntuales y, en varias ocasiones, exigieron una inversión considerable, en particular por parte de la administración de la Oficina. Pese a los intentos de limitar esa inversión, se produjo un efecto dominó que trastornó otras actividades de la Oficina y contribuyó al aumento del volumen de trabajo.

VIII. Coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas

A. Auditoría interna

91. En 2015 la OSAI siguió participando en actividades y reuniones interinstitucionales sobre auditoría interna. Como en años anteriores, tomó parte en tres auditorías conjuntas. Participó en el intercambio de prácticas y experiencias entre los servicios de auditoría interna de las organizaciones de las Naciones Unidas, las instituciones financieras multilaterales y otras organizaciones intergubernamentales asociadas (Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas y su Reunión).

92. En 2015 la Oficina volvió a ocupar la vicepresidencia de las auditorías conjuntas de los Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas y a ser el centro de coordinación para las interacciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Revistió especial importancia la ultimación satisfactoria de la labor centrada en las cláusulas de auditoría e investigación incluidas en los instrumentos jurídicos para la financiación intermediada adoptados por el Grupo en 2015.

B. Investigación

93. En 2015 la OSAI siguió colaborando estrechamente con los representantes de servicios de investigación de las Naciones Unidas. Tomó parte activa en tareas de investigación interinstitucionales, especialmente en el marco de investigaciones conjuntas, y en las reuniones de los representantes de servicios de investigación de las Naciones Unidas y de la Conferencia de Investigadores Internacionales.

C. Dependencia Común de Inspección

94. La OSAI también siguió actuando como coordinador del UNFPA para la Dependencia Común de Inspección prestando servicios de enlace, en colaboración con dependencias del UNFPA, la Dependencia Común de Inspección y la Secretaría de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, en unos 20 informes en distintas fases de elaboración.

IX. Conclusión general y próximas medidas

95. Mediante diversas medidas adoptadas en respuesta a los informes y el asesoramiento de la OSAI, en 2015 la administración siguió dando muestras de su voluntad de elevar la eficacia de los procesos de gobernanza, gestión de los riesgos y control en el UNFPA.

96. La Oficina desea dar las gracias al personal directivo superior, la Junta Ejecutiva y el Comité Consultivo de Auditoría por el apoyo permanente, que le ha permitido ejecutar su mandato de la forma más satisfactoria posible.

97. De cara al futuro, en un contexto de disminución de la financiación institucional con cargo al presupuesto y una mayor demanda de servicios de la Oficina, su principal reto reside más que nunca en el ajuste de las expectativas a los recursos disponibles.

98. Por desgracia, la “demanda” de servicios de la Oficina supera a la “oferta”, es decir, a los recursos de que dispone la Oficina, en vista del apetito de riesgo del UNFPA, la labor de garantía prevista en relación con la auditoría interna (en el marco de una cobertura aceptable del ciclo de auditoría interna) y la investigación (en el marco de una tramitación diligente de las denuncias), a lo que vienen a sumarse las solicitudes de servicios de asesoramiento.

99. La disparidad cada vez mayor entre “demanda” y “oferta” plantea al UNFPA un notable riesgo fiduciario y de su reputación, como ya se ha observado en años anteriores. La OSAI agradece a la administración la voluntad de aportar nuevos fondos en 2015 en caso de que remita la frágil situación financiera. En el marco de su examen de mitad de período del plan estratégico 2014-2017, la Oficina ha cursado una solicitud de recursos adicionales para ejecutar su mandato.

100. La OSAI seguirá prestando servicios de calidad en la medida en que tenga recursos a su disposición.
