



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
27 de marzo de 2017
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2017

Nueva York, 30 de mayo a 9 de junio de 2017

Tema 15 del programa provisional

UNFPA: Auditoría interna e investigación

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 interna e investigación del UNFPA en 2016

Resumen

El presente informe sobre las actividades de auditoría interna e investigación 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 2016 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 2016 por la OSAI en cuanto a auditoría interna e investigación. Se presenta información sobre: a) los recursos de la Oficina para 2016; b) las cuestiones de relieve puestas de manifiesto por las actividades de auditoría interna e investigación 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 2016 y su estado de implementación. Por último, en el documento se presenta también la opinión de la Oficina, basada en el alcance del trabajo realizado, sobre la adecuación y eficacia del marco de gobierno, gestión de riesgos y control del UNFPA (DP/FPA/2017/6/Add.1). Los anexos 1 a 7 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/2017/6/Add.2) como adición al presente informe. También puede consultarse la respuesta de la administración a ese informe y al presente informe (DP/FPA/2017/CPR.4).



Elementos de una decisión

Este informe se emite con objeto de que la Junta Ejecutiva tal vez desee:

Tomar nota del presente informe (DP/FPA/2017/6), la opinión, basada en el alcance del trabajo realizado, sobre la adecuación y la eficacia del marco de gobierno, gestión de riesgos y control del UNFPA (DP/FPA/2017/6/Add.1), el informe anual del Comité Asesor de Auditoría (DP/FPA/2017/6/Add.2) y la respuesta de la administración (DP/FPA/2017/CRP.4) a dicho informe y al presente informe;

Expresar su apoyo constante al fortalecimiento de las funciones de auditoría interna 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

Página

| | | |
|-------|---|----|
| I. | Introducción..... | 5 |
| II. | Servicios de aseguramiento en el UNFPA | 5 |
| | A. Mandato, normas profesionales e independencia | 5 |
| | B. Opinión sobre la adecuación y la eficacia de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control del UNFPA | 6 |
| | C. Cumplimiento de la política de supervisión | 6 |
| III. | Recursos | 6 |
| IV. | Actividades de auditoría interna en 2016 | 7 |
| | A. Metodología de evaluación de riesgos con fines de planificación de auditorías | 7 |
| | B. Plan de auditoría para 2016 | 8 |
| | C. Cobertura de auditoría resultante | 10 |
| V. | Actividades de investigación realizadas en 2016 | 11 |
| | A. Número de casos | 11 |
| | B. Tipos de denuncias | 12 |
| | C. Resolución de casos | 13 |
| VI. | Principales conclusiones de las actividades de auditoría interna e investigación realizadas en 2016 | 14 |
| | A. 2016 Evaluación de riesgo con fines de planificación de auditorías | 14 |
| | B. Principales conclusiones de las actividades de auditoría interna e investigación | 16 |
| | <i>Dependencias institucionales</i> | 16 |
| | <i>Procesos y programas</i> | 19 |
| | <i>Tecnología de la información y las comunicaciones</i> | 19 |
| | <i>Auditoría conjunta</i> | 20 |
| VII. | Recomendaciones formuladas y medidas adoptadas por la administración..... | 20 |
| | A. Recomendaciones de las auditorías | 20 |
| | <i>Nuevas recomendaciones</i> | 20 |
| | <i>Recomendaciones pendientes</i> | 22 |
| | <i>Aceptación del riesgo por parte de la administración</i> | 23 |
| | <i>Recomendaciones pendientes de implementación al cabo de 18 meses o más desde su emisión</i> | 23 |
| | B. Medidas disciplinarias o sanciones adoptadas tras la finalización de las investigaciones | 24 |
| VIII. | Actividades de asesoramiento | 24 |
| IX. | Colaboración en el seno del sistema de las Naciones Unidas | 25 |
| | A. Auditoría interna | 25 |
| | B. Investigación | 25 |
| | C. Dependencia Común de Inspección | 25 |
| X. | Conclusión general y próximas medidas..... | 26 |

Gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 Sinopsis de las denuncias recibidas entre 2013 y 2016 por categoría (a la recepción de la denuncia)..... | 13 |
| Gráfico 2 Recomendaciones de las auditorías de oficinas en los países, por nivel de prioridad | 20 |
| Gráfico 3 Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países, por tipo | 21 |
| Gráfico 4 Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países, por causa | 21 |
| Gráfico 5 Recomendaciones pendientes al 31 de diciembre de 2016..... | 23 |
| Gráfico 6 Recomendaciones pendientes de implementación al cabo de 18 meses o más desde su emisión | 24 |

Cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1 Recursos – 2015 y 2016..... | 7 |
| Cuadro 2 Sinopsis de las auditorías realizadas en 2016 | 9 |
| Cuadro 3 Calificación de las auditorías de dependencias por área en 2016 | 10 |
| Cuadro 4 Sinopsis de los casos recibidos y cerrados en 2016 | 12 |
| Cuadro 5 Sinopsis de casos investigados en 2016 por categoría (a la conclusión de la investigación) | 14 |
| Cuadro 6 Resultado de la evaluación de riesgo con fines de planificación de auditorías de 2016..... | 14 |
| Cuadro 7 Estado de de implementación de las recomendaciones de auditoría, por año..... | 22 |

Lista de anexos

| |
|--|
| Anexo 1: Proyecto de Estatuto revisado de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación |
| Anexo 2: Lista de informes de auditoría interna publicados en 2016, con su calificación |
| Anexo 3: Buenas prácticas y oportunidades de mejora de los informes de auditoría interna de las oficinas en los países en 2016 |
| Anexo 4: Recomendaciones pendientes de implementación con más de 18 meses desde su emisión para finales de 2016 |
| Anexo 5: Estado del anticipo de fondos para gastos de ejecución y funcionamiento nacionales a fines de 2016 |
| Anexo 6: Resumen detallado de los informes de investigación publicados en 2016 |
| Anexo 7: Resumen actualizado de los informes de investigación publicados en 2015 |

(Los anexos 1 a 7 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 interna e investigación realizadas por la OSAI en 2016. En él también se presenta la opinión de la Oficina, basada en el alcance del trabajo realizado, sobre la adecuación y la eficacia del marco de gobierno, gestión de riesgos y control del UNFPA de conformidad con la decisión 2015/13. El informe proporciona en primer lugar una sinopsis de los servicios de aseguramiento, los recursos y las actividades realizadas por la Oficina; a continuación, presenta un resumen de las conclusiones del trabajo llevado a cabo y de las recomendaciones formuladas, así como de las medidas adoptadas por la administración.

II. Servicios de aseguramiento en el UNFPA

A. Mandato, normas profesionales e independencia

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 (adecuación y eficacia de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control y uso económico y eficiente de los recursos); y b) servicios de investigación (denuncias de irregularidades). El Director Ejecutivo del UNFPA aprobó el 17 de julio de 2014 el Estatuto de la OSAI. El proyecto de versión revisada, que incorpora las modificaciones recomendadas en el marco de las evaluaciones externas de calidad de la Oficina (véase el párrafo 6) se incluye como anexo 1.

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 2016 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 implementación de las recomendaciones con fines de mejora de las operaciones de la Oficina. Los auditores externos continuaron depositando su confianza en 2016 en la labor y los informes de la Oficina.

4. Como en años anteriores, la OSAI recibió durante todo el año apoyo del personal directivo superior del UNFPA. La Directora de la Oficina asistió, entre otros eventos, 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 del gobierno, 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 obligatorio 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 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 los Principios y Directrices Uniformes para Investigaciones.

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

² Véase DP/FPA/2007/20.

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

6. Para velar por que su mandato se ejerza constantemente con eficacia, la OSAI mantiene un programa de aseguramiento y mejora de la calidad en relación con las funciones de auditoría interna e investigación. Este programa consta de evaluaciones externas de la calidad de carácter permanente y periódico. En 2015 el Instituto de Auditores Internos (IIA) revisó de forma independiente las actividades de auditoría interna de la Oficina, en el marco de lo cual confirmó que, en general, dichas actividades respetaban las normas internacionales y el código de ética del IIA. En 2015, las actividades de investigación del UNFPA fueron revisadas por parte de dos examinadores independientes, que confirmaron que estas actividades respetaban las normas generalmente aceptadas de investigación de organizaciones internacionales, según se refleja en los Principios y Directrices Uniformes para Investigaciones. El informe de los examinadores independientes incluía una serie de recomendaciones de mejora que se están estudiando en el momento de elaborar este informe.

7. La Directora de la OSAI confirma por la presente a la Junta Ejecutiva que la Oficina gozó de independencia orgánica en 2016. 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 adecuación y la eficacia del marco de gobierno, gestión de riesgos y control del UNFPA

8. En la opinión de la Oficina, basada en el alcance de la labor realizada, la adecuación y la eficacia de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control interno del UNFPA fueron parcialmente satisfactorios, lo que significa que, en general, se han establecido y se están aplicando los procesos, pero que se detectaron uno o más problemas que, en caso de no ser resueltos por la administración, podrían afectar negativamente la consecución de los objetivos del UNFPA. Sin embargo, no se consideró que cualquier de los problemas detectados pudiera poner en grave peligro dicha consecución.

9. En el documento DPA/FPA/2017/6/Add.1 se exponen las bases de la opinión formulada, la información sobre los criterios tenidos en cuenta para su formulación, el alcance del trabajo realizado y las fuentes de evidencia adicionales consideradas para formular la opinión, así los procesos utilizados para agregar y evaluar los problemas detectados.

C. Cumplimiento de la política de supervisión

10. Los procedimientos para la divulgación de los informes de auditoría interna establecidos en DP/FPA/2015/1 estuvieron vigentes durante todo 2016, cuarto año desde que se implantó la divulgación pública de los informes. En 2016 no se recibieron solicitudes de acceso a 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 promedio– 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 con la administración.

11. 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 en 2016, 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 (véanse las secciones III, IV, V, VIII y IX).

III. Recursos

12. Al 31 de diciembre de 2016 la OSAI contaba con 21 puestos aprobados, 4 de ellos del Cuadro de Servicios Generales y 17 del Cuadro Orgánico (uno de ellos vacante a fines de año). El complemento para la auditoría interna incluye un jefe, ocho auditores y un analista de datos, a los que se suman, en el caso de misiones sobre el terreno, consultores individuales, y personal de

empresas de auditoría locales en el marco de contratos de larga duración; todos estos puestos estaban ocupados a finales de año. Para las actividades de investigación, el complemento incluye un jefe y cuatro investigadores; un investigador se incorporó en octubre de 2016 y otro se encontraba en proceso de contratación a finales de año. A ellos hay que añadir dos consultores de investigación a tiempo completo. La Dirección de la Oficina, integrada por la Directora y dos miembros del Cuadro de Servicios Generales (uno de los cuales se encontraba vacante a finales de año) se encarga de la gestión y administración general de la OSAI, la publicación de informes, las relaciones con los Estados Miembros y los donantes, la mayor parte de los servicios de asesoramiento, la función de coordinación del UNFPA para la Dependencia Común de Inspección y la secretaría del CAA; además, desde 2016 se ha incluido en la Dirección la función de fortalecimiento del aseguramiento y mejora de la calidad de la auditoría interna, con un puesto del Cuadro orgánico específicamente dedicado a dichas actividades.

13. En 2016 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 se redujo ligeramente en 2016, en un 14%, aunque su distribución varió con respecto a 2015 (véase el Cuadro 1).

14. Desde 2014 la OSAI se ha financiado exclusivamente con cargo al presupuesto institucional del UNFPA. En 2016, como en años anteriores, la Oficina siguió gestionando activamente su presupuesto; el nivel originalmente previsto para 2016 se recuperó en julio de dicho año. El total presupuestario de la Oficina, ajustado a la tasa de vacantes real de 2016, aumentó ligeramente en comparación con el de 2015 (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1
Recursos – 2015 y 2016

| | Auditoría interna | | Investigación | | Dirección | | Comité Asesor de Auditoría | | Total | |
|---|-------------------|--------------|---------------|--------------|------------|------------|----------------------------|------------|--------------|--------------|
| | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2014 | 2016 | 2015 | 2016 |
| Puestos del Cuadro Orgánico - aprobados | 10 | 10 | 5 | 5 | 2 | 2 | - | - | 17 | 17 |
| <i>Tasa de vacantes</i> | 13% | 13% | 9% | 22% | 50% | 0% | - | - | 16% | 14% |
| Puestos de apoyo - aprobados | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | - | - | 4 | 4 |
| <i>Tasa de vacantes</i> | 0% | 0% | 0% | 0% | 6% | 50% | - | - | 3% | 25% |
| <i>(En miles de dólares EE.UU.)</i> | | | | | | | | | | |
| Gastos de personal (ajustados con base en las vacantes) | 2 193 | 2 179 | 949 | 789 | 483 | 719*** | - | - | 3 625 | 3 687 |
| Consultores individuales | 87 | 171 | 173 | 299 | - | - | 58* | 67 | 318 | 537 |
| Servicios contratados | 736 | 472 | 29 | 27 | - | - | - | - | 765 | 499 |
| Viajes | 238 | 336 | 184 | 136 | 15 | 11 | 73 | 53 | 510 | 536 |
| Gastos operativos** | 37 | 32 | 20 | 45 | 1 | - | 3 | 10 | 61 | 87 |
| Total | 3 291 | 3 190 | 1 355 | 1 296 | 499 | 730 | 134 | 130 | 5 279 | 5 346 |

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

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

***Función de mejora de la calidad de la auditoría incluida en la Dirección a partir de 2016.

IV. Actividades de auditoría interna en 2016

A. Metodología de evaluación de riesgos de auditoría

15. La OSAI ejecuta sus servicios de aseguramiento de acuerdo con un plan de auditoría basada en riesgos, aprobado por el Director Ejecutivo tras haber sido examinado por el Comité Asesor de Auditoría. El plan se basa en una estimación documentada de los riesgos del universo de auditoría,

integrado por 138 dependencias involucradas en actividades de implementación de programas, 15 procesos de negocios clave y 10 áreas relacionadas con la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). El riesgo de auditoría se mide a través de un conjunto de indicadores que representan el posible efecto y la probabilidad de que ocurran acontecimientos que podrían tener un efecto adverso sobre el cumplimiento de los objetivos de las dependencias institucionales, procesos y sistemas evaluados.

16. Para la evaluación de riesgos de auditoría⁴ de las dependencias se utilizan indicadores que miden: a) la materialidad, complejidad, nivel de implementación y cambios de los programas, b) la complejidad y ejecución operacional, c) la capacidad de las dependencias para gestionar las actividades operativas y de los programas; y d) los niveles de corrupción⁵ en los países donde se encuentran ubicadas las oficinas en los países.

17. Para la evaluación del riesgo de auditoría de los procesos clave se emplean indicadores que miden: a) el valor monetario que fluye a través de esos procesos, y el impacto y la complejidad de estos; b) los cambios que les afectan; c) la efectividad percibida de los controles y sistemas en uso; y d) la capacidad de las dependencias para gestionar los procesos.

18. El riesgo de las auditorías de tecnología de la información y las comunicaciones se evalúa de forma independiente, sobre la base de indicadores que miden: a) su importancia y complejidad; b) los cambios que les afectan; y c) la efectividad percibida de los controles aplicados en esos ámbitos.

19. La evaluación del riesgo de auditoría también tiene en cuenta: a) el resultado de los procesos de gestión de riesgos institucionales y autoevaluación de controles internos implementados por la administración; b) los resultados de las consultas con la administración en la sede y en las oficinas regionales; y c) los resultados y las fechas de publicación de las auditorías internas o externas así como de las actividades de investigación. El resultado de las evaluaciones de riesgos se detalla en la sección VI.A.

B. Plan de auditoría para 2016

20. El plan de auditoría para 2016 se basó en a) los resultados de las evaluaciones de riesgo de auditoría de las dependencias y los procesos (se incluye información detallada al respecto en los documentos DP/FPA/2015/7, sección V.A y DP/FPA/2016/7, sección V.B); y b) la evaluación de riesgo de auditoría de tecnología de la información y las comunicaciones realizada a finales de 2015.

21. El plan de trabajo de la auditoría interna para 2016 incluía 29 auditorías, cubriendo gastos incurridos principalmente en 2015 por una combinación de dependencias institucionales de riesgo de auditoría alto y medio; procesos, programas y áreas de TIC de riesgo de auditoría alto; y auditorías conjuntas, según la decisión adoptada entre los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas (UN-RIAS). Con el fin de maximizar los recursos, las auditorías se planificaron deliberadamente de manera que a finales de año cada proceso hubiera alcanzado un grado de finalización diferente. El nivel de ejecución del plan se presenta en el Cuadro 2.

⁴ con fines de planificación de auditoría

⁵ Sobre la base de indicadores publicados por el Banco Mundial.

Cuadro 2
Sinopsis de las auditorías realizadas en 2016

| Estado | Dependencias institucionales | Procesos y programas | TIC | Auditorías conjuntas ^a | Proceso de auditoría remota ^b | Total |
|--------|------------------------------|----------------------|-----|-----------------------------------|--|-------|
|--------|------------------------------|----------------------|-----|-----------------------------------|--|-------|

| Auditorías planificadas, por año de finalización | | | | | | |
|--|-----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Auditorías cuya finalización estaba prevista para 2016 | 12 | 2 | 2 | 2 | 1 | 19 |
| Auditorías iniciadas en 2016 cuya finalización estaba prevista para 2017 | 8 | 1 | | | 1 | 10 |
| Total de auditorías | 20 | 3 | 2 | 2 | 2 | 29 |

| Auditorías llevadas a cabo, por estado a fin de año | | | | | | |
|--|-----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Informes finales publicados ^c | 8 | 2 | 1 | 1 | 1 | 13 |
| Borradores de informe publicados ^d | 5 | | | 1 | | 6 |
| Subtotal | 13 | 2 | 1 | 2 | 1 | 19 |
| Borradores de informe en preparación o bajo revisión | 5 | | 1 | | | 6 |
| Auditorías en fase de planificación o trabajo de campo | 1 | 1 | | | 1 | 3 |
| Total^e | 19 | 3 | 2 | 2 | 2 | 28 |

Notas

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

^b Examen, desde la sede, de la efectividad operativa de controles clave seleccionados y las operaciones financieras de las oficinas en los países. La ejecución comenzó en 2016.

^c La relación de todos los informes publicados se incluye en el anexo 2.

^d Al 15 de marzo de 2017 se habían publicado tres informes finales.

^e Una auditoría se pospuso debido a limitaciones administrativas de la OSAI.

22. Las ocho auditorías dependencias (una oficina regional y siete oficinas en los países), junto con la auditoría remota de las 17 oficinas en los países de la región de Europa Oriental y Asia Central, cubrieron gastos por un importe total de 148,5 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa un 15% de los gastos totales de 2015. Cinco auditorías (56%) recibieron la calificación de “parcialmente satisfactorio”⁶ y tres (33%) de “insatisfactorio”⁷. La auditoría remota fue la primera en la que se siguió el sistema de calificación de auditoría en cuatro niveles (con base en el sistema de calificaciones armonizadas aprobado por UN-RIAS en septiembre de 2016). Esta

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”.

auditoría recibió la calificación de “necesita alguna mejora”⁸ (11%). Las calificaciones por área de auditoría se muestran en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Calificación de las auditorías de dependencias por área en 2016

| Calificación | Áreas | | | | | |
|----------------------------|---------------------------------------|-----|----------------------|-----|------------------------|-----|
| | Gobierno de las oficinas ^b | | Gestión de programas | | Gestión de operaciones | |
| | Número de oficinas | % | Número de oficinas | % | Número de oficinas | % |
| Satisfactorio | 1 | 13% | - | - | 4 | 45% |
| Necesita alguna mejora | - | - | 1 | 11% | 1 | 11% |
| Parcialmente satisfactorio | 6 | 74% | 5 | 55% | 2 | 22% |
| Insatisfactorio | 1 | 13% | 3 | 33% | 2 | 22% |

^a El alcance y la profundidad del examen varía según la auditoría, en función de los resultados de la evaluación de riesgo de auditoría llevada a cabo en la fase de planificación.

^b La auditoría de la oficina regional también abarcó el apoyo a y la supervisión de las oficinas en los países de la región - que se calificó como “parcialmente satisfactorio”.

23. De las tres auditorías de procesos, programas y TIC concluidas (véase el Cuadro 2), una (33%) recibió la calificación de “satisfactorio” y dos (66%) se calificaron como “parcialmente satisfactorio”. La auditoría de un programa (Gobierno y gestión estratégica del programa de aseguramiento de suministros del UNFPA “UNFPA Supplies”) se vio afectada por una limitación al alcance, puesto que algunos de los documentos necesarios para realizar los procedimientos de auditoría planificados no se pusieron a disposición de los auditores; de haberse podido examinar dichos documentos, es posible que se hubieran realizado constataciones y alcanzado conclusiones diferentes.

24. El cumplimiento de plazos en la finalización de los informes mejoró en 2016 (con 19 informes publicados frente a 15 en 2015), pese a limitaciones en la capacidad de la administración de la OSAI, la duración del proceso de discusión de los informes con la administración, y el prolongado tiempo en recibir las respuestas por parte de ésta.

25. En la sección VI.B se detallan las constataciones más significativas.

C. Cobertura de auditoría resultante

26. Con arreglo a la estrategia de auditoría de la oficina, las dependencias institucionales de alto riesgo se auditarán a lo largo de un ciclo de tres años, y las de riesgo medio, a lo largo de un ciclo de 10 años; el proceso de auditoría remota, que también abarca las dependencias institucionales de bajo riesgo, proporcionará aseguramiento adicional. Para complementar la cobertura que proporcionan las auditorías de las dependencias institucionales, los procesos básicos de alto riesgo serán objeto de exámenes transversales a lo largo de un período de 10 años.

⁸ “Los mecanismos de gobierno, gestión de riesgos y control estaban adecuadamente diseñados y funcionaban de manera correcta, pero necesitaban algunas mejoras con el fin de ofrecer servicios de aseguramiento razonables en cuanto a la consecución de los objetivos de la entidad/área auditada. El problema (o problemas) y las oportunidades de mejora identificados no afectaban de un modo significativo al logro de los objetivos de la entidad/área auditada. Se recomienda la adopción de medidas por parte de la administración para asegurar una adecuada mitigación de los riesgos detectados”.

27. El ciclo promedio de las auditorías de dependencias institucionales de riesgo alto y medio para el período 2014-2016 fue de 6 y 12 años (frente a 10 y 18 años, respectivamente); y de 10 a 12 años en el caso de los procesos básicos de mayor riesgo.

28. Con base en el plan cuatrienal preliminar de auditoría interna para 2017-2020 y suponiendo que a) no se introducirá ningún cambio en la estructura ni el modelo de actividades del UNFPA, b) se complementará el personal de la OSAI de manera que no haya vacantes y c) los recursos financieros se mantendrán en el nivel de 2017 (incrementados con respecto a los de 2016), el ciclo de auditoría aspira a lograr, en promedio a lo largo del período 2017-2020, 10 años para las dependencias institucionales de riesgo medio y también 10 años para los procesos institucionales de alto riesgo; esto estaría en consonancia con la estrategia de auditoría de la OSAI mencionada anteriormente.

V. Actividades de investigación realizadas en 2016

29. La OSAI está a cargo de la investigación de toda clase de denuncias de infracción:

- (a) Investigaciones internas: 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.
- (b) Investigaciones externas: incumplimiento de las obligaciones por contratistas independientes, asociados en la ejecución, proveedores y otros terceros, que abarcan el fraude y otras prácticas prohibidas cometidas en detrimento del UNFPA.

30. 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, disciplinarias o sancionadoras a que hubiere lugar y, si procede, la recuperación de los fondos o activos. Cuando una investigación revela deficiencias sistémicas en los controles internos que no se hayan reflejado ya en los informes de auditoría interna, la Oficina puede presentar a la administración por separado una comunicación a efectos de subsanar las deficiencias identificadas.

A. Número de casos

31. En 2016 la OSAI se ocupó de 90 denuncias nuevas, lo que supone un incremento del 27% con respecto a 2015. Las denuncias nuevas presentan una complejidad creciente y cada vez exigen más recursos, sobre todo las externas (32 denuncias en 2016 frente a 27 en 2015).

32. Junto con los 52 casos trasladados de 2015, la Oficina se ocupó en total de 142 casos activos en 2016 (véase el Cuadro 4), lo cual supone un aumento del 23% frente a 2015 y del 75% frente a 2013. Además, la OSAI se ocupó de 12 casos en los que miembros del personal solicitaban asesoramiento relacionado con el mandato de investigación de la Oficina.

Cuadro 4
Sinopsis de los casos recibidos y cerrados en 2016

| | 2013 | % | 2014 | % | 2015 | % | 2016 | % |
|---|-----------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| Casos trasladados | | | | | | | | |
| – de 2012 o antes | 20 | 25% | 2 | 2% | | | | |
| – de 2013 | | 0% | 32 | 30% | 3 | 3% | | |
| – de 2014 | | | | | 41 | 36% | 4 | 3% |
| – de 2015 | | | | | | | 48 | 34% |
| Denuncias recibidas en el año actual | 61 | 75% | 71 | 68% | 71 | 61% | 90 | 63% |
| <i>de ellas:</i> internas | 55 | 68% | 50 | 48% | 44 | 38% | 58 | 41% |
| externas | 6 | 7% | 21 | 20% | 27 | 23% | 32 | 23% |
| Total de casos | 81 | 100% | 105 | 100% | 115 | 100% | 142 | 100% |
| Casos cerrados | | | | | | | | |
| Después de una evaluación preliminar | 40 | 85% | 41 | 67% | 35 | 56% | 75 | 74% |
| Después de una investigación completa | 7 | 15% | 20 | 33% | 28 | 44% | 26 | 26% |
| <i>de ellos:</i> fundados | 6 | 13% | 15 | 24% | 13 | 21% | 19 | 19% |
| infundados | 1 | 2% | 5 | 8% | 15 | 24% | 7 | 7% |
| Total de casos cerrados | 47 | 100% | 61 | 100% | 63 | 100% | 101 | 100% |
| Casos trasladados al año siguiente | 34 | | 44 | | 52 | | 41 | |
| <i>de ellos:</i> internos | 28 | 82% | 27 | 61% | 26 | 50% | 25 | 61% |
| externos | 6 | 18% | 17 | 39% | 26 | 50% | 16 | 39% |

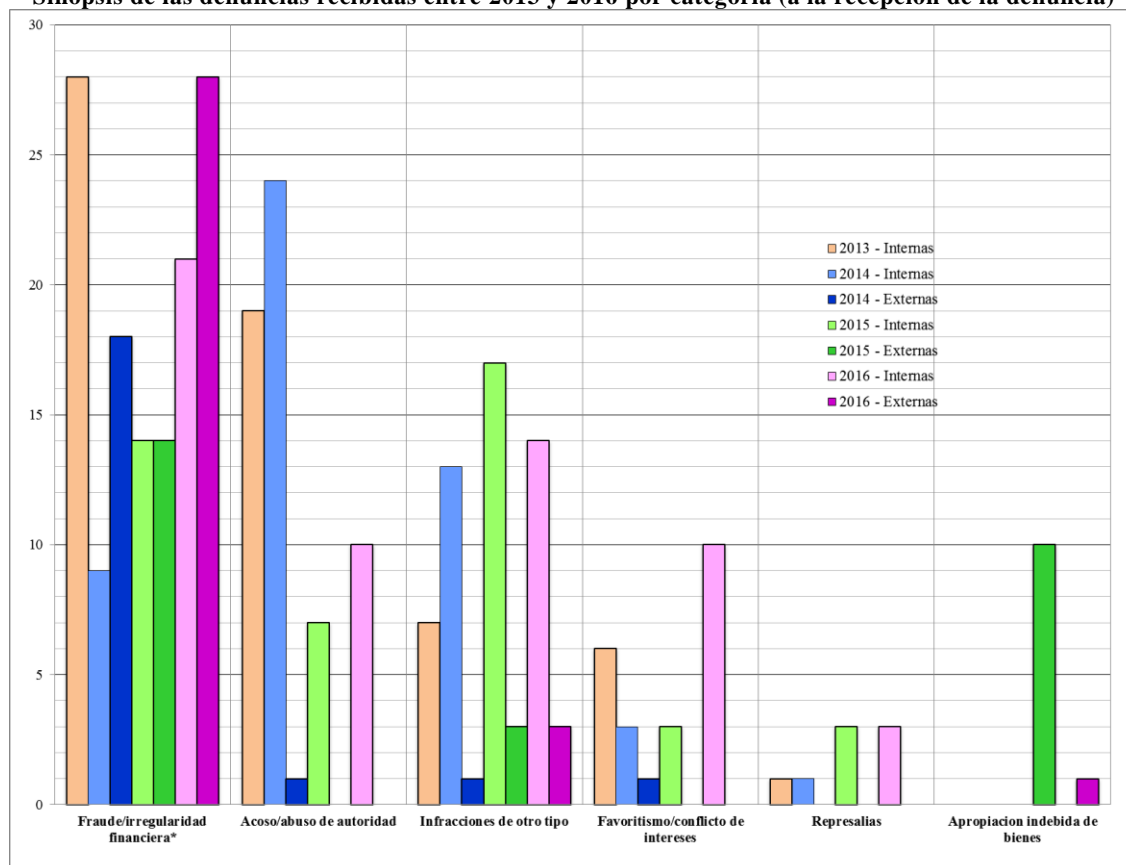
B. Tipos de denuncias

33. En 2016, 39 de las denuncias recibidas (40%) estaban relacionadas con prácticas fraudulentas⁹ (internas y externas), seguidas de denuncias de otros tipos de infracción sin consecuencias financieras (como amenazas de muerte o uso indebido de recursos del UNFPA) con 17 denuncias (19%) y 10 denuncias por acoso y abuso de autoridad (11%). Otras denuncias se refieren a robos (7 casos, un 8%), conflictos de intereses (6 casos, un 7%), favoritismo (4 casos, un 4%), declaraciones falsas (3 casos, un 3%), represalias (3 casos, un 3%) y desvío de productos (1 caso, un 1%). El Gráfico 1 refleja la tendencia por categoría y año.

⁹ Según los resultados obtenidos después de un análisis preliminar. La clasificación puede variar en el curso del trabajo de investigación.

Gráfico 1

Sinopsis de las denuncias recibidas entre 2013 y 2016 por categoría (a la recepción de la denuncia)



*Incluye prácticas fraudulentas, robo y falsa declaración.

34. Las denuncias se comunicaron por correo electrónico o por carta directamente a la OSAI (53%); a través de la línea de atención telefónica de investigación confidencial de la Oficina (29%); por remisión de auditoría interna, entidades ajenas a la Oficina o al UNFPA (10%); y en persona (6%). También se derivaron activamente denuncias desde otras investigaciones (2%).

C. Resolución de casos

35. De los 142 casos totales, 101 se cerraron en 2016; 75 de ellos después de una evaluación preliminar y 26 tras una investigación completa. Se publicaron 23 informes de investigación (algunos de ellos abarcaban varios casos).

36. De los 26 casos investigados, 19 eran fundados en todo o en parte (véase el Cuadro 5 y la información detallada proporcionada en el anexo 6). El valor agregado aproximado de los casos fundados relacionados con prácticas fraudulentas e irregularidades financieras ascendió a 36.700 dólares de los Estados Unidos.

Cuadro 5
Sinopsis de casos investigados en 2016 por categoría (a la conclusión de la investigación)

| Descripción | Externos | Internos | Total | Porcentaje |
|--|-----------|----------|-----------|-------------|
| Fraude/irregularidad financiera | 16 | 6 | 22 | 84% |
| <i>Fundados</i> | 10 | 5 | 15 | 57% |
| <i>Infundados</i> | 6 | 1 | 7 | 27% |
| Represalias | - | 3 | 3 | 12% |
| <i>Fundados</i> | - | 3 | 3 | 12% |
| <i>Infundados</i> | - | - | - | - |
| Infracciones de otro tipo | 1 | - | 1 | 4% |
| <i>Fundados</i> | 1 | - | 1 | 4% |
| <i>Infundados</i> | - | - | - | - |
| Total general | 17 | 9 | 26 | 100% |
| <i>Fundados</i> | 11 | 8 | 19 | 73% |
| <i>Infundados</i> | 6 | 1 | 7 | 27% |

37. Se trasladaron 41 casos a 2017 (un número inferior al de 2014). De estos casos, todos se habían recibido en 2016 con excepción de cuatro. Los casos trasladados guardaban relación, fundamentalmente, con asuntos internos. Las prácticas fraudulentas representaban un 63%, seguidas de los conflictos de intereses (10%), otros tipos de faltas de conducta (10%), acoso (10%), robo (5%) y favoritismo (2%). De cartera de casos trasladados, un 34% (14) fueron de alta prioridad; el 56% (23) se encontraba en fase de evaluación preliminar y el 44% (18) en fase de investigación o de redacción del informe.

VI. Principales conclusiones de las actividades de auditoría interna e investigación realizadas en 2016

A. Evaluación en 2016 de riesgos de auditoría

38. El Cuadro 6 resume el resultado de las evaluaciones en 2016 de riesgos de auditoría (llevadas a cabo con fines de planificación) de a) las dependencias institucionales y b) los componentes de los procesos clave y la TIC, un resultado que respalda el plan de auditoría para 2017.

Cuadro 6
Resultado de la evaluación en 2016 de riesgos de auditoría

| Entidades | Riesgo | | | Total |
|---|-----------|-----------|-----------|------------|
| | Alto | Medio | Bajo | |
| Oficinas en los países | 12 | 50 | 59 | 121 |
| Oficinas regionales | 1 | 4 | 1 | 6 |
| Oficinas de enlace | - | - | 6 | 6 |
| Unidades de la sede dedicadas a la ejecución de programas | 1 | 2 | 2 | 5 |
| Dependencias | 14 | 56 | 68 | 138 |
| | | | | |
| Componentes de procesos clave y TIC* | 33 | 87 | | 120 |

* Los procesos básicos y la TIC se desagregaron en sus respectivos componentes; la evaluación se centró en aquellos que presentaban mayor riesgo.

39. La evaluación de riesgo de auditoría refleja la exposición del UNFPA al riesgo, que permaneció a grandes rasgos inalterada en comparación con los años anteriores. Los factores de riesgo de auditoría resultantes son, en general, coherentes con los identificados a través del proceso de gestión de riesgos aplicado por la administración, y se derivan principalmente de:

- (a) un programa complejo y relativamente atomizado, ejecutado por un elevado número de dependencias; varias de ellas operan en contextos frágiles, en colaboración con numerosos asociados en la ejecución que, a su vez, presentan diferentes niveles de capacidad;
- (b) un crecimiento significativo de las actividades de respuesta humanitaria, sobre todo en países afectados por conflictos;
- (c) un amplio programa de aseguramiento del abastecimiento de suministros de salud reproductiva (“Suministros del UNFPA”), que incluye el abastecimiento de un alto volumen de anticonceptivos, generando múltiples desafíos relativos a la gestión de la cadena de suministros;
- (d) la continua dependencia con respecto a un reducido número de donantes clave, y la exposición a fluctuaciones cambiarias;
- (e) una proporción creciente de otros recursos (financiación complementaria), lo que reduce la flexibilidad de la programación, incrementa la carga de trabajo de las dependencias institucionales involucradas en la gestión de esos fondos y, al mismo tiempo, solo permite cubrir parcialmente el costo de las actividades básicas de gestión; y
- (f) la elevada descentralización de las operaciones, con una plantilla numerosa y dispersa (que incluye una elevada utilización de consultores), niveles importantes de adquisiciones a nivel local y un elevado número de operaciones financieras.

40. Un total de 28 áreas en procesos institucionales y cinco áreas de tecnología de la información y las comunicaciones se clasificaron como de alto riesgo de auditoría; se indican entre paréntesis las principales causas de dicha clasificación.

- (a) *Gobierno*: i) marco de control integrado; supervisión de la administración (es decir, controles de “segunda línea de defensa”); gestión de los riesgos institucionales y del riesgo de fraude (deficiencias de control y capacidad); ii) gestión de prioridades institucionales; y iii) alineación de la estructura y el personal; y planificación de las necesidades de plantilla y de la sucesión en puestos críticos (limitaciones ligadas a la capacidad, incluidas vacantes prolongadas en puestos clave); y iv) movilización de recursos (cambios en las expectativas de financiación).
- (b) *Gestión de programas*: i) diseño de programas; gobierno y supervisión (deficiencias en los marcos de resultados y modificaciones normativas previstas); ii) planeación, gestión financiera, y monitoreo de los programas (deficiencias en los controles); iii) respuesta humanitaria (deficiencias en los controles y problemas de capacidad; aumento de las intervenciones humanitarias y desafíos que afectan a estas); iv) evaluaciones de la capacidad de los asociados en la ejecución; gestión de anticipos y gastos; y mecanismos de aseguramiento (cambios en los procesos y el sistema); v) gestión de la cadena de suministros (deficiencias en los controles y problemas de capacidad); vi) desarrollo y cálculo de propuestas de financiación (aumento de la proporción de la financiación complementaria); y vii) gestión de fondos fiduciarios (modificaciones de los procesos).
- (c) *Gestión de operaciones*: i) implementación de la estrategia de recursos humanos, contratación y gestión del personal contratado (deficiencias y modificaciones en los procesos); ii) adquisiciones de las oficinas-en los países (problemas de eficacia operativa); iii) adquisiciones para actividades de respuesta humanitaria (incremento del volumen y riesgos inherentes a la utilización de los procedimientos de adquisición de emergencia); iv) registro de compromisos presupuestarios (deficiencias en los controles); v) anticipos de efectivo para proyectos (uso creciente de proveedores de servicios de pagos); y vi) gestión del impuesto sobre el valor añadido (deficiencias de los controles).

- (d) *Tecnología de la información y las comunicaciones*: i) gobierno del proceso, proyectos y datos; prestación de servicios (deficiencias en los controles y problemas de capacidad), y ii) aplicaciones de negocios (problemas de funcionalidad y control en el sistema de planificación de recursos empresariales y otros sistemas de TIC: carga de trabajo creciente y riesgo de incumplir normativas, limitación de la información disponible para el seguimiento y la supervisión de la administración).

B. Principales conclusiones de las actividades de auditoría interna e investigación

41. Las buenas prácticas y las oportunidades de mejora puestas de manifiesto a través del trabajo de auditoría interna e investigación llevado a cabo en 2016 concuerdan con las identificadas y notificadas en años anteriores, así como con las incluidas por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas en su carta sobre asuntos de gestión. Estas buenas prácticas y oportunidades de mejora se presentan a continuación, y en el anexo 3 se incluye un cuadro sinóptico.

Dependencias institucionales

(i) Gobierno de las oficinas

42. En 2016 volvió a observarse que se celebraban reuniones periódicas entre el personal y la administración para intercambiar información, supervisar la ejecución de los programas y coordinar las actividades programáticas y operativas. Algunas oficinas elaboraron planes anuales de gestión claros y relevantes, y crearon estructuras descentralizadas con el fin de mejorar la ejecución y el seguimiento de las actividades de los programas. Una oficina implantó mecanismos bien definidos para la coordinación y el seguimiento de las actividades de respuesta humanitaria.

43. Se observaron mejoras en los planes anuales de gestión de las oficinas, si bien es necesario continuar perfeccionando estos planes para garantizar que reflejen de manera coherente todos los resultados relevantes, incluida una mejor definición de estos y sus indicadores, bases de referencia y metas conexas. Además, la aprobación y ejecución oportunas de los exámenes de la estructura de la organización y de la alineación del personal a las funciones de esta son necesarias para garantizar que las capacidades de la plantilla estén en consonancia con las necesidades operativas y de ejecución de los programas. Las mejoras introducidas en los procesos contribuyeron a reducir la tasa de vacantes de los puestos de alta dirección. Sin embargo, en algunos casos las vacantes tardaron en cubrirse –en particular en oficinas que gestionan programas amplios o complejos, o que operan en contextos frágiles–; en esos casos, se debería reforzar el apoyo y la supervisión de la sede y de las oficinas regionales.

44. Las dependencias institucionales deberían instaurar un proceso más eficaz para a) identificar y evaluar todos los riesgos relevantes que les afectan, y b) definir y aplicar medidas adecuadas de mitigación de riesgos. El proceso de gestión de riesgos institucionales comenzó a ponerse en práctica parcialmente en 2015, y en 2016 se aprobó un proceso revisado que incluía algunas mejoras, en particular en lo referente a las herramientas utilizadas; no obstante, es necesario continuar perfeccionando dicho proceso.

(ii) Gestión de programas

a. Planificación, implementación y seguimiento de los programas

45. Haciendo uso de tecnología de operaciones bancarias mediante el teléfono móvil o de proveedores de servicios de pagos, algunas oficinas aplicaron procesos de gran eficacia para facilitar el pago de gastos de viaje, la remuneración del personal destinado sobre el terreno y las dietas de los participantes en los programas. Debe estudiarse la posibilidad de repetir estas prácticas, que reducen al mínimo los riesgos vinculados con las operaciones de pago en efectivo. Con el fin de potenciar las relaciones con posibles donantes, una oficina creó una estructura muy eficaz para los temas relacionados con la cofinanciación; dicha estructura se apoya en las pruebas

disponibles, datos cruciales y testimonios de beneficiarios directos. Esta práctica también es susceptible de reproducción.

46. Como ya se mencionó en años anteriores, deberían desarrollarse marcos de resultados y recursos de los programas más exhaustivos, que complementen los documentos programáticos de país y regionales. Dichos marcos deberían describir mejor: a) los resultados de los programas; b) los indicadores y sus bases de referencia y objetivos relacionados; c) los hitos (es decir, los resultados intermedios; y d) estimaciones sobre los recursos, con información desagregada para todos los períodos del ciclo de programación. Esto posibilitaría una planificación y ejecución más eficaces de las actividades de los programas, así como un mejor seguimiento de los progresos en pos del logro de los resultados esperados de estos. La administración de la sede indicó que está trabajando para publicar nuevas directrices y herramientas a tal fin.

47. Debería reforzarse la gestión de los planes de trabajo, en especial en lo que se refiere a: a) la mejora de los plazos de finalización; b) el nivel de detalle; c) actualizaciones periódicas; d) un mejor respaldo de 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; f) la armonización con los esquemas de los planes de trabajo que figuran en el sistema de programación mundial; y g) un seguimiento más coherente y riguroso de la ejecución de los planes de trabajo y los resultados obtenidos.

b. Ejecución nacional

48. Las auditorías siguieron poniendo de manifiesto la necesidad de llevar a cabo evaluaciones más completas y mejor documentadas de la capacidad programática y de gestión financiera de los asociados en la ejecución, junto con un mayor control financiero con objeto de garantizar que los fondos se utilicen para los fines previstos y sean congruentes con los planes de trabajo y los presupuestos aprobados. Debe recordarse que el marco revisado del método armonizado para las transferencias de efectivo se implantó en 2016; por consiguiente, las auditorías finalizadas en 2016 reflejan parcialmente este cambio y las mejoras que se espera que genere.

c. Gestión de inventarios

49. Como se mencionó en informes anteriores, es necesario un mayor apoyo, en colaboración con otras partes interesadas en los países en los que se ejecutan programas, para corregir las deficiencias de los sistemas de gestión de la cadena de suministros que pueden reducir la disponibilidad de suministros de salud reproductiva y originar desabastecimiento. Se deberían realizar y documentar de un modo más sistemático los controles de recepción e inspección de suministros. Sigue siendo necesario 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.

50. Asimismo, el seguimiento de los pedidos de inventario sigue requiriendo atención, teniendo presente que las auditorías concluidas en 2016 abarcaron (de forma limitada) las mejoras relacionadas con la implantación de la nueva aplicación de seguimiento de pedidos basada en Atlas (sustituyendo a lo largo de 2015 el sistema de gestión de existencias que se utilizaba anteriormente).

d. Gestión de los recursos complementarios

51. No se detectaron problemas significativos en 2016.

(iii) *Gestión de operaciones*

a. *Recursos humanos*

52. En 2016 se siguió destacando la necesidad de mejorar el cumplimiento de las políticas y los procedimientos relativos a la adjudicación y gestión de contratos de servicios y de consultoría particular, así como de los requisitos de capacitación obligatorios.

b. *Adquisiciones*

53. Pese a que algunas oficinas mejoraron sus procesos de planificación de las adquisiciones, este es un ámbito en el que se siguieron detectando importantes necesidades de mejora.

54. Las auditorías dieron cuenta de varios casos de incumplimiento a nivel local de los procedimientos de adquisición por lo que se refiere a la licitación, adjudicación de contratos y su gestión. Debido a la limitada supervisión de la administración, estos casos no se detectaron y abordaron a tiempo. También se señalaron reiteradas oportunidades de recurrir en mayor medida a contratos a largo plazo de ámbito local para aumentar la eficacia de las adquisiciones y la relación calidad-precio. Por último, se observó que sigue siendo necesario mejorar la evidencia documental de la recepción e inspección de los bienes adquiridos y los servicios contratados.

c. *Administración general*

55. No siempre se respetó el criterio de contratar billetes de avión con una antelación mínima de 21 días con respecto a la fecha del vuelo, limitando la posibilidad de obtener tarifas más económicas que las que se suelen cobrar a medida que se acerca la fecha de viaje.

d. *Gestión financiera*

56. Casi todas las auditorías siguen poniendo de relieve casos de gastos consignados con códigos de cuenta incorrectos; esto reduce la fiabilidad global de la información financiera y programática. Mediante la implementación de controles compensatorios en la sede, en el marco del proceso de elaboración de los estados financieros, se consiguió mitigar en parte el efecto de este problema.

57. Con el fin de reducir al mínimo el riesgo de las operaciones ejecutadas sin contar con la pertinente aprobación de la administración y el riesgo de incurrir en gastos superiores a los recursos financieros disponibles, los compromisos de gastos deberían quedar reflejados y aprobados en Atlas en un plazo menor, a través de la emisión de requisiciones u órdenes de compra previo a la comunicación a proveedores y asociados en la ejecución de las decisiones relativas a la adquisición de bienes y servicios o al reembolso de gastos.

58. Además, se necesitan directrices más concretas en relación con los procesos y controles sobre los desembolsos efectuados a través de proveedores de servicios de pago, incluidas entidades bancarias, operadores de servicios de transferencia de fondos y compañías de telefonía móvil.

59. Por último, se sigue señalando en algunos casos la necesidad de gestionar mejor el pago del impuesto sobre el valor añadido y los posibles reembolsos en caso de abono indebido del impuesto.

(iv) *Apoyo a (y supervisión de) las oficinas en los países (oficinas regionales)*

60. De particular importancia es la necesidad de mejorar significativamente la eficacia de la supervisión, por parte de las oficinas regionales, del desempeño de las oficinas-país, estableciendo mandatos y directrices institucionales claros que definan la naturaleza, el alcance y la frecuencia de la supervisión a realizar, así como una dotación suficiente de recursos humanos y financieros para cumplir con su cometido. En coherencia con otras auditorías de oficinas regionales, la auditoría de la oficina regional de los Estados árabes detectó oportunidades para mejorar la eficacia de los procesos de gestión de asistencia técnica y de las listas de reserva para la contratación de consultores (véase el párrafo 73).

Procesos y programas

Proceso de adquisición de preservativos

61. La gestión de riesgos y los controles internos aplicados a la adquisición de preservativos en el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de marzo de 2015, por importe de 32 millones de dólares de los Estados Unidos, fueron evaluados como “satisfactorios”.

62. La auditoría identificó múltiples buenas prácticas en la adquisición de preservativos y formuló 15 recomendaciones de mejora, principalmente de naturaleza operativa. Las más importantes guardaban relación con a) la exploración de proveedores alternativos; b) la reducción del impacto de los requisitos nacionales de registro de productos para anticonceptivos suministrados por el UNFPA que hayan superado los controles de calidad; c) la promoción de un enfoque basado en el riesgo para la aplicación de requisitos nacionales de prueba post-entrega para envíos de anticonceptivos que hayan superado los controles de calidad, que añade complejidad a las actividades de adquisición y suministro de preservativos y podría afectar adversamente la relación calidad-precio de los artículos suministrados por el UNFPA; y d) la mejora de las actividades de gestión estratégica de la cadena de suministros.

Gobierno y gestión estratégica de suministros del UNFPA

63. “UNFPA Supplies” es el programa emblemático del UNFPA diseñado para acelerar el progreso de los países con mayor necesidad de contar con un abastecimiento seguro de suministros de salud reproductiva; en 2014 se invirtieron con este propósito 185,2 millones de dólares de los Estados Unidos, principalmente para la adquisición de suministros de salud reproductiva (111,4 millones de dólares) y actividades de fomento de la capacidad (62,5 millones de dólares). Todas las áreas incluidas en el alcance de la auditoría (diseño del programa; gobierno y gestión estratégica del programa; gestión de recursos humanos; y sistemas e informes del programa) se evaluaron como “parcialmente satisfactorios”.

64. Las principales oportunidades de mejora detectadas en el área de “diseño de programa” se referían a la necesidad de una mejor definición de a) desarrollo de capacidades, para posibilitar un mayor foco en intervenciones más eficaces en función de sus costos, incluidas las necesarias para abordar los problemas de falta de disponibilidad y desabastecimiento de suministros (atribuidos, en gran medida, a limitaciones en la capacidad de la cadena de suministros), y b) un proceso y un conjunto exhaustivo de criterios para establecer la clasificación” de países en el programa en términos de su capacidad para alcanzar los objetivos del mismo.

65. El desarrollo de estrategias de ejecución plurianuales a nivel nacional y planes de acción a mediano plazo podrían mejorar la gestión estratégica del programa, permitiendo mejorar su enfoque, coherencia y asignación de recursos gracias a una visión a largo plazo. Además, la utilización de mecanismos, procesos y sistemas de gestión de la cadena de suministros más eficaces—desde la adquisición hasta el punto de entrega a beneficiarios, pasando por la mejora de la cuantificación, planificación, , adquisición, entrega y distribución de suministros de salud reproductiva— podría respaldar mejor el logro de los objetivos del programa, fomentar su eficacia en términos de costos y ayudar al UNFPA a cumplir mejor sus obligaciones contractuales y de supervisión fiduciaria.

Tecnología de la información y las comunicaciones

66. El sistema global de programación es la aplicación institucional implantada en noviembre de 2014 para apoyar la elaboración, aprobación, y mantenimiento de los planes de trabajo y presupuestos utilizados para gestionar la ejecución de los programas.

67. Los controles fueron evaluados como “parcialmente satisfactorios”, un resultado que se debió esencialmente a problemas en el diseño de los controles en las siguientes áreas: a) acceso a las funciones del sistema; b) segregación de funciones en el proceso de elaboración y mantenimiento de los planes de trabajo; c) funciones relacionadas con la elaboración y aprobación del presupuesto de los planes de trabajo; y d) generación y aprobación de los planes de trabajo.

68. Además, es preciso introducir mejoras en el proceso de gobierno de la TIC, a través de un proceso de aprobación obligatoria de nuevas aplicaciones institucionales en relación al cumplimiento con los requisitos del marco de control interno.

Auditoría conjunta

69. La OSAI participó en la auditoría conjunta de los Mecanismos de gobierno del Fondo Humanitario Común de Sudán del Sur”, considerado “parcialmente satisfactorio”. Se formularon cuatro recomendaciones de prioridad media, dirigidas a mejorar a) determinados aspectos del proceso de asignación de reservas; b) la gestión y puesta en común de registros e informes; c) el proceso de mitigación de riesgos; y d) la calidad y exactitud de las informaciones proporcionadas a las partes interesadas involucradas en los programas.

VII. Recomendaciones formuladas y medidas adoptadas por la administración

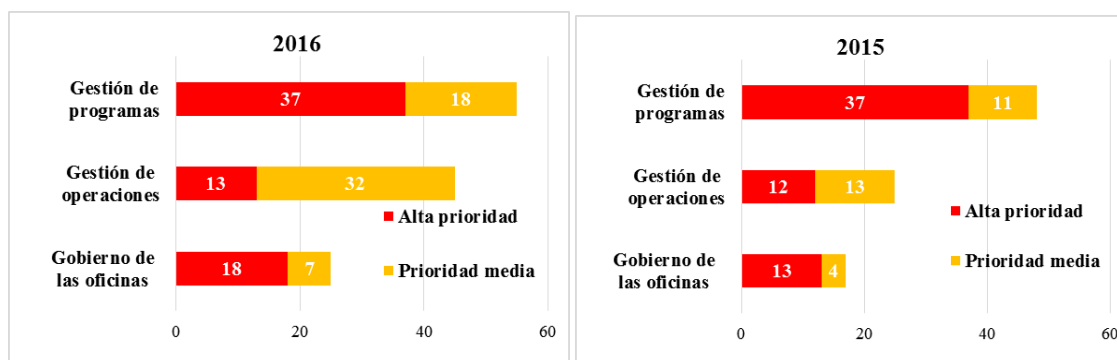
A. Recomendaciones de las auditorías

Nuevas recomendaciones

Oficinas en los países

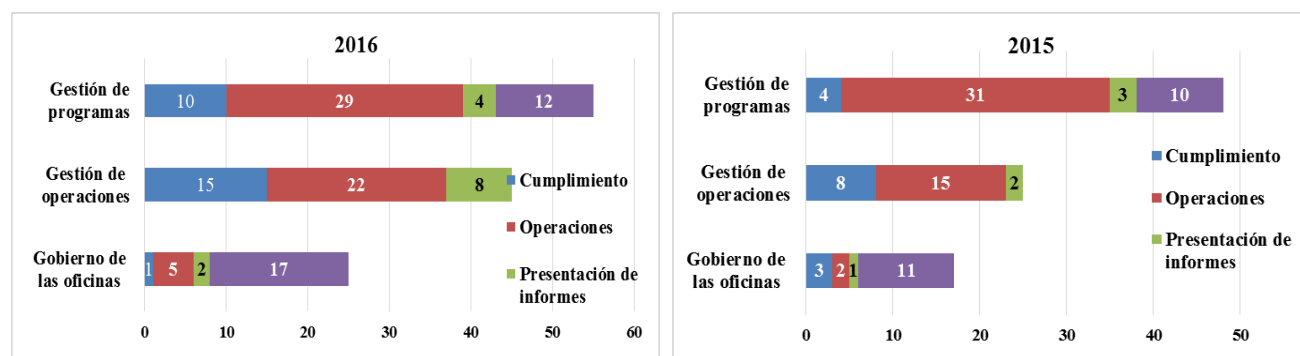
70. En total, se formularon 125 recomendaciones en relación con las auditorías de las oficinas-país llevadas a cabo en 2016. En consonancia con lo ocurrido en años anteriores, la mayor proporción de recomendaciones siguió correspondiendo al área de “gestión de programas” (44%), que registró un aumento del número de recomendaciones en comparación con la “gestión de operaciones”. De las 125 recomendaciones, 68 (un 54%) fueron clasificadas como de “alta prioridad”; las 57 restantes (un 46%) recibieron una “prioridad media” (véase el Gráfico 2).

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



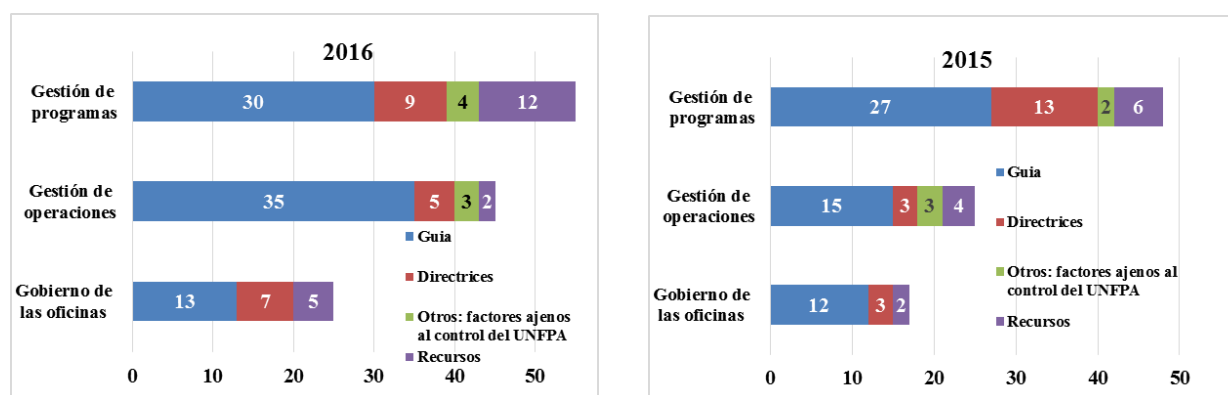
71. De forma similar a lo sucedido en años anteriores, la mayor parte de las recomendaciones están relacionadas con objetivos de “operaciones” (56 recomendaciones, un 45%) y “asuntos estratégicos” (29 recomendaciones, un 23%), con una menor incidencia de asuntos relacionados con el “cumplimiento normativo” (26 recomendaciones) y la “presentación de informes” (14 recomendaciones), respectivamente (véase el Gráfico 3).

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



72. Las limitaciones en la supervisión (controles de supervisión inadecuados o insuficientes) continuaron representando la principal causa determinada (78 recomendaciones, o un 62%), seguida por “directrices” inadecuadas (falta de políticas adecuadas, con 21 recomendaciones, o un 17%) y recursos insuficientes (humanos o financieros), con 19 recomendaciones (15%) (véase el Gráfico 4).

Gráfico 4
Recomendaciones de las auditorías de las oficinas en los países, por causa



Oficinas regionales

73. La OSAI emitió 17 recomendaciones como resultado de la auditoría que llevó a cabo de la Oficina Regional de los Estados árabes. Seis de ellas (de las que cuatro eran de naturaleza “estratégica”) hacían referencia al “apoyo a (y supervisión de) las oficinas-país”, como función clave de la oficina regional. Las 11 recomendaciones restantes, referidas al “gobierno de la oficina” y la “gestión de programas y operaciones”, correspondían a problemas similares a los detectados en auditorías de las oficinas en los países, con prioridades, categorías de objetivos y causas fundamentales semejantes a las expuestas anteriormente.

Auditorías de procesos y programas

74. En total, se formularon 41 recomendaciones relacionadas con las tres auditorías de procesos concluidas en 2016 (véanse los párrafos 61 a 63). Las recomendaciones se referían a los ámbitos de la “gobierno”, la “gestión de programas” y la “gestión operativa”. Un 58% de ellas se calificaron de “alta prioridad”; las directrices inadecuadas constituyeron la causa fundamental de más del 75% de estas recomendaciones, referidas principalmente a objetivos de “asuntos estratégicos” y “operaciones”.

Recomendaciones pendientes

75. Como se observa en el Cuadro 7, al 31 de diciembre de 2016 había pendientes 239 recomendaciones¹⁰, tras el cierre de 128 recomendaciones en 2016.

Cuadro 7
Estado de de implementación de las recomendaciones de auditoría, por año

| Año | Número de informes | Recomendaciones formuladas | Recomendaciones pendientes | |
|---|--------------------|----------------------------|----------------------------|------------------|
| | | | 2015 | 2016 |
| 2010*-2014 | 36 | 565 | 36 (6%) | 12 (2%) |
| 2015 | 11 | 171 | 148 (87%) | 69 (40%) |
| Subtotal | 47 | 736 | 184 (25%) | 81 (11%) |
| 2016 | 12 | 183 | n. p. | 158 (85%) |
| Total | 59 | 919 | n. p. | 239 (26%) |
| <i>De ellas: plazo de implementación vencido</i> | | | 118 (64%) | 134 (56%) |
| <i>Implementación prevista para después del 31 de diciembre</i> | | | 66 (36%) | 105 (44%) |

* Para 2010 se incluye únicamente el número de informes con recomendaciones pendientes.

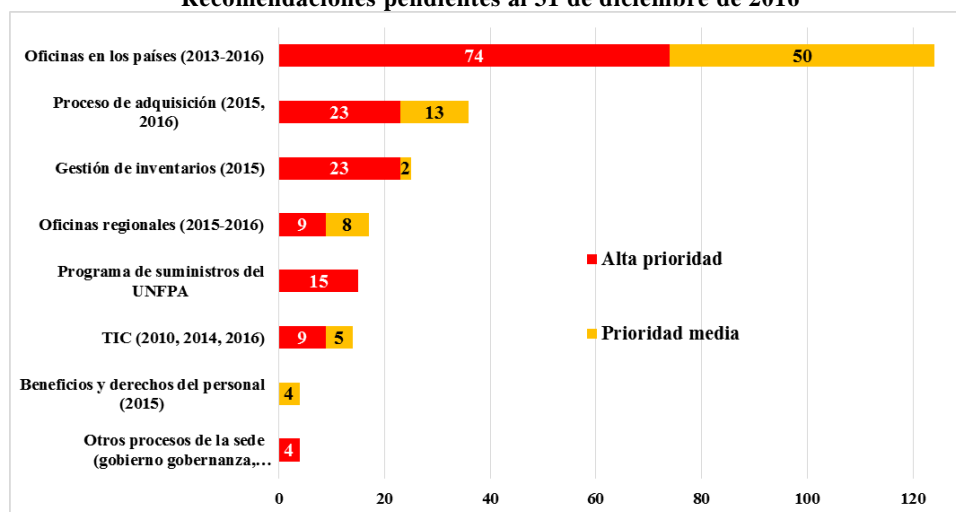
76. El gráfico 4 ofrece información detallada sobre las recomendaciones pendientes, de las que 124 (un 52%) pertenecen a auditorías de las oficinas en los países (principalmente a las realizadas en 2015 y 2016); 17 (un 7%) a auditorías de oficinas regionales (2015 y 2016), y 98 (un 41%) a auditorías de procesos, programas y TIC.

77. De las 124 recomendaciones pendientes de las auditorías de oficinas en los países, 56 corresponden a la “gestión de programas” (incluidas 20 relativas a la “planificación y ejecución de programas”, 16 a la “gestión de inventarios” y 16 a la “ejecución nacional”); 45 a la “gestión de operaciones” (de las que 17 hacen referencia a la “gestión financiera” y 14 a las “adquisiciones”); y 24 al “gobierno de las oficinas” (10 de ellas relacionadas con la “estructura y personal de la organización” y 8 con la “gestión de riesgos”).

78. De las 98 recomendaciones pendientes relacionadas con procesos o programas, 25 corresponden a la auditoría de gestión de inventarios realizada en 2015; 36 a auditorías de las adquisiciones finalizadas en 2015 y 2016; y otras 15 a la auditoría del programa “gobierno y gestión estratégica de UNFPA Supplies”, llevada a cabo en 2016.

¹⁰ Se excluye el estado de implementación de las recomendaciones de la auditoría conjunta, cuya notificación corresponde al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gráfico 5
Recomendaciones pendientes al 31 de diciembre de 2016



Programa global y regional

Aceptación del riesgo por parte de la administración

79. En 2016 se cerraron cuatro recomendaciones de alta prioridad con base en la aceptación, por parte de la administración, del riesgo de no implementarlas, según se detalla más adelante.

Oficinas-país

- Implantar un proceso trimestral para identificar fondos provistos a los asociados en la ejecución fuera del proceso de ejecución nacional y asegurar que los proyectos correspondientes se sometieran a una auditoría (2013, prioridad alta).
- Implantar controles de supervisión para garantizar el cumplimiento de la política y los procedimientos de gestión de inventarios emitidos en 2012 (2014, prioridad alta).

Tecnología de la información y las comunicaciones

- Modificar los perfiles de usuario y el flujo de trabajo en Atlas para establecer la obligatoriedad de que las operaciones financieras que superen un importe previamente determinado (por ejemplo, el umbral aplicable para su presentación al comité de contrataciones) sean aprobadas por, al menos, dos jefes de dependencia diferentes con nivel de autorización 3 (2014, prioridad alta).

Recursos humanos

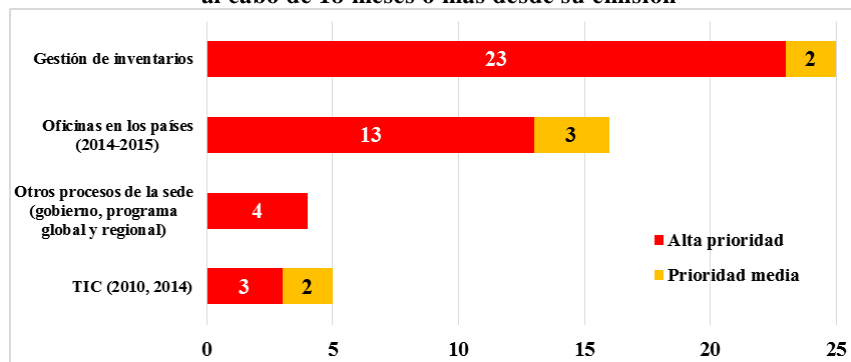
- Reforzar la supervisión de los pagos en concepto de beneficios, derechos y asistencia financiera al personal por parte de la administración, mediante la elaboración y examen de informes periódicos sobre la gestión de dichos conceptos, con el objetivo de identificar y analizar tendencias inusuales y posibles excepciones (2015, alta prioridad; la administración se mostró en desacuerdo con la recomendación).

Recomendaciones pendientes de implementación al cabo de 18 meses o más desde su emisión

80. De las 239 recomendaciones pendientes al 31 de diciembre de 2016, un total de 50 seguían pendientes de implementación al cabo de 18 meses o más desde su emisión (véanse el Gráfico 6 y el anexo 4), frente a las 22 pendientes en 2015. De estas 50 recomendaciones, 16 corresponden a cinco auditorías de oficinas en los países y 25 a la auditoría de inventarios realizada en 2015, con un progreso limitado en cuanto a su implementación a finales de 2016. La implementación de la recomendación de la revisión de seguimiento del “programa global y regional” efectuada en 2014

detecto avances, tal y como ocurrió en el caso de las tres recomendaciones relacionadas con la auditoría de gobierno realizada en 2011: a) mejora de los mecanismos de gestión financiera de los programas; b) provisión de herramientas y capacitación para fomentar la capacidad de seguimiento en las oficinas en los países; y c) desarrollo de un sistema para el seguimiento y control de la utilización del personal contratado. La implementación de las cinco recomendaciones pertenecientes al área de la TIC –incluida la necesidad de actualizar las directrices sobre segregación de funciones y de ultimar el desarrollo de un marco de control interno de la TIC más robusto– también registró progresos.

Gráfico 6
Recomendaciones pendientes de implementación
al cabo de 18 meses o más desde su emisión



B. Medidas disciplinarias o sanciones adoptadas tras la finalización de las investigaciones

81. Se adoptaron medidas disciplinarias, administrativas o sancionadoras en 11 de los 19 casos declarados fundados en 2016; la administración tiene pendiente la adopción de medidas en relación con los ocho restantes¹¹.

82. De los 13 casos declarados fundados en 2015, a finales de 2016 la administración había adoptado medidas para nueve de ellos y tenía pendiente adoptar medidas para los cuatro restantes. En dos de ellos, dichas medidas consistieron en la puesta en marcha del procedimiento de recuperación de fondos; los otros dos permanecieron bajo estudio para su remisión a las autoridades nacionales.

83. De los 14 casos declarados fundados en 2014, dos estaban pendientes ante el Comité de Examen de Proveedores.

VIII. Actividades de asesoramiento

84. El entorno externo e interno en que opera el UNFPA cambia constantemente y con gran rapidez; la argumentación presentada en DP/FPA2015/7 (párrafo 74) sigue siendo válida en 2016.

85. La demanda de servicios de asesoramiento de la OSAI continuó siendo elevada y es, fundamentalmente, de carácter puntual. Varias solicitudes exigieron una inversión considerable, en particular por parte de la administración de UNFPA. Ello siguió ejerciendo un efecto dominó que alteró otras actividades de la Oficina, si bien, debido a su capacidad, esta continuó limitando drásticamente su actividad a las tareas siguientes:

- (a) *Examen de las cláusulas de auditoría e investigación incluidas en los acuerdos de financiación.* La Oficina examinó múltiples versiones de los 23 acuerdos señalados a su

¹¹ En el anexo 6 se ofrece información detallada correspondiente a 2016, y en el anexo 7, la correspondiente a 2014 y 2015.

atención en 2016 (16 en 2015; 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 varios exámenes emprendidos por Estados Miembros y donantes a escala local e institucional para los que se le pidieron aportaciones, a la vez que respondió a sus preguntas a lo largo del año;
- (c) *Políticas.* La OSAI examinó 18 políticas (10 en 2015, 22 en 2014 y 12 en 2013); en particular, acometió la revisión de la política de lucha contra el fraude de 2009;
- (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.

IX. Colaboración en el seno del sistema de las Naciones Unidas

A. Auditoría interna

86. En 2016 la OSAI siguió participando activamente en actividades y reuniones interinstitucionales sobre auditoría interna, incluidas dos 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 anual). En el marco de estos encuentros presentó su método de auditoría remota.

87. En 2016 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 de las interacciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Como tal, participó activamente en la mejora del proceso de recopilación y análisis de datos para los fondos mancomunados, unos datos que también sirven de base para posibles auditorías conjuntas.

B. Investigación

88. En 2016 la OSAI siguió colaborando estrechamente con los representantes de servicios de investigación de las Naciones Unidas. Participó en actividades de investigación interinstitucionales, en las reuniones de los representantes de servicios de investigación de las Naciones Unidas y en la Conferencia de Investigadores Internacionales, entre otras, así como en los grupos de trabajo sobre la investigación de denuncias de explotación y abuso sexuales, y sobre la investigación de la ayuda proporcionada para la respuesta en “todo el territorio de Siria”.

C. Dependencia Común de Inspección

89. La Oficina siguió desempeñando su función como centro de coordinación del UNFPA para la Dependencia Común de Inspección. Participó activamente en la cuarta reunión de centros de coordinación de la Dependencia Común de Inspección y actuó de enlace en unos 20 exámenes (algunos de los cuales convergían con el trabajo de la OSAI) con otras dependencias del UNFPA, con la propia Dependencia Común de Inspección y con la Secretaría de la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación.

90. La Oficina tomó nota con preocupación del importante aumento de la carga de trabajo necesario para desempeñar el papel de centro de coordinación; una carga de trabajo que se espera que se eleve aún más, teniendo en cuenta el mandato de la Dependencia en la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

X. Conclusión general y próximas medidas

91. La Oficina desea agradecer al personal directivo superior, la Junta Ejecutiva y el Comité Asesor de Auditoría por el apoyo permanente, que le ha permitido ejecutar su mandato de la forma más satisfactoria posible en 2016.
92. Mediante diversas medidas adoptadas en respuesta a los informes y el asesoramiento de la OSAI, en 2016, como en años anteriores, la administración siguió dando muestras de su voluntad de elevar la eficacia de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control en el UNFPA.
93. De cara al futuro, en un contexto de disminución de la financiación institucional, su principal reto sigue residiendo más que nunca en el ajuste de las expectativas a los recursos disponibles.
94. El desajuste entre la “oferta”, es decir, los recursos de que dispone la Oficina, en vista del apetito de riesgo del UNFPA, y la creciente “demanda” de servicios de la OSAI –auditoría interna (una cobertura más frecuente del ciclo de auditoría interna); investigación (tramitación diligente de las denuncias, que presentan una complejidad cada vez mayor, respetando al mismo tiempo las garantías procesales); aumento de los requisitos de presentación de informes ante los donantes (sobre todo en lo referente a las investigaciones); a lo que viene a sumarse el aumento de solicitudes de servicios de asesoramiento y una mayor demanda relacionada con la Dependencia Común de Inspección– continúa generando un importante riesgo fiduciario y de reputación para el UNFPA, como ya se señaló en años anteriores.
95. La OSAI agradece a la administración la voluntad de incrementar su dotación de fondos en 2017, pese a la situación financiera. Se espera que la contratación de un investigador adicional derivada de dicho incremento permita gestionar mejor el número de casos asignados; por su parte, en lo que respecta a la auditoría interna, la incorporación de un segundo Jefe y de un auditor ampliará la cobertura de la auditoría y aliviará la carga de trabajo del personal directivo superior de la OSAI, una vez que se sustituya al Jefe actual (que va a asumir otras responsabilidades en el seno del UNFPA).
96. La OSAI seguirá cumpliendo su compromiso de prestar servicios de calidad en la medida en que tenga recursos a su disposición.
-