



Asamblea General

Distr. general
30 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones
Temas 130 del programa provisional*
Presupuesto por programas para el bienio 2012-2013

Quinto informe sobre la marcha de la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

Informe del Secretario General

Resumen

Está previsto que la implantación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) en las Naciones Unidas concluya el 1 de julio de 2013 para las operaciones de mantenimiento de la paz, y el 1 de enero de 2014 para las demás operaciones de la Secretaría de la Organización. El presente informe abarca la labor en marcha, los planes para el resto del proyecto de las IPSAS, y la gestión dinámica que se está llevando a cabo para mitigar los riesgos que se detectan, que pudieran provocar demoras en el cumplimiento de los plazos.

En su resolución 60/283, la Asamblea General aprobó que las Naciones Unidas adoptaran las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) para la presentación de sus estados financieros. El Secretario General presentó el primer informe sobre la marcha de la adopción de las IPSAS a la Asamblea General en 2008 (A/62/806), al que siguieron otros informes, a saber, en 2009 (A/64/355), 2010 (A/65/308) y 2011 (A/66/379). En el presente informe se examina la marcha de la adopción de las IPSAS en todo el sistema de las Naciones Unidas en el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2011 y el 31 de agosto de 2012.

Al 31 de diciembre de 2011, 11 organizaciones, de un total de 24, del sistema de las Naciones Unidas habían concluido la implantación de las IPSAS y habían recibido opiniones de auditoría sin salvedades sobre sus estados financieros. La implantación de las Normas marcha a buen ritmo en 12 de las 13 organizaciones restantes, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas, en tanto una organización decidió aplazarla para 2014 tras evaluar su preparación para la implantación en 2013.

Se pide a la Asamblea General que tome nota del presente informe.

* A/67/150.



I. Introducción

1. El 30 de noviembre de 2005, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación recomendó adoptar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) con el objeto de mejorar la calidad, la comparabilidad y la credibilidad de los estados financieros que se presentaban en todo el sistema de las Naciones Unidas.

2. En 2006, el Comité de Alto Nivel estableció un proyecto para todo el sistema de las Naciones Unidas, financiado conjuntamente, y dirigido a apoyar la implantación de las IPSAS en todas las organizaciones del sistema. Con arreglo a ese proyecto, cada organización del sistema de las Naciones Unidas es responsable de aplicar las IPSAS en su contexto, y un equipo encargado de la aplicación de las IPSAS en las Naciones Unidas facilita y orienta esa labor.

3. En 2006, la Asamblea General, en su resolución 60/283, aprobó la adopción de las IPSAS por las Naciones Unidas. En el marco del proyecto, se prevé que la primera serie de estados financieros conforme a las IPSAS, correspondientes a las operaciones de mantenimiento de la paz para el período que terminará el 30 de junio de 2014, se presenten a más tardar el 30 de septiembre de 2014, y los correspondientes a otras operaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas para el bienio 2013-2014, se presenten a más tardar el 31 de marzo de 2015.

4. En el presente informe se examinan los progresos alcanzados en la adopción de las IPSAS en el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2011 y el 31 de agosto de 2012. En la sección II se describen los progresos registrados en las Naciones Unidas; en la sección III, los progresos registrados en todo el sistema; y en la sección IV, las medidas que deberá adoptar la Asamblea General.

II. Adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en las Naciones Unidas

A. Sinopsis

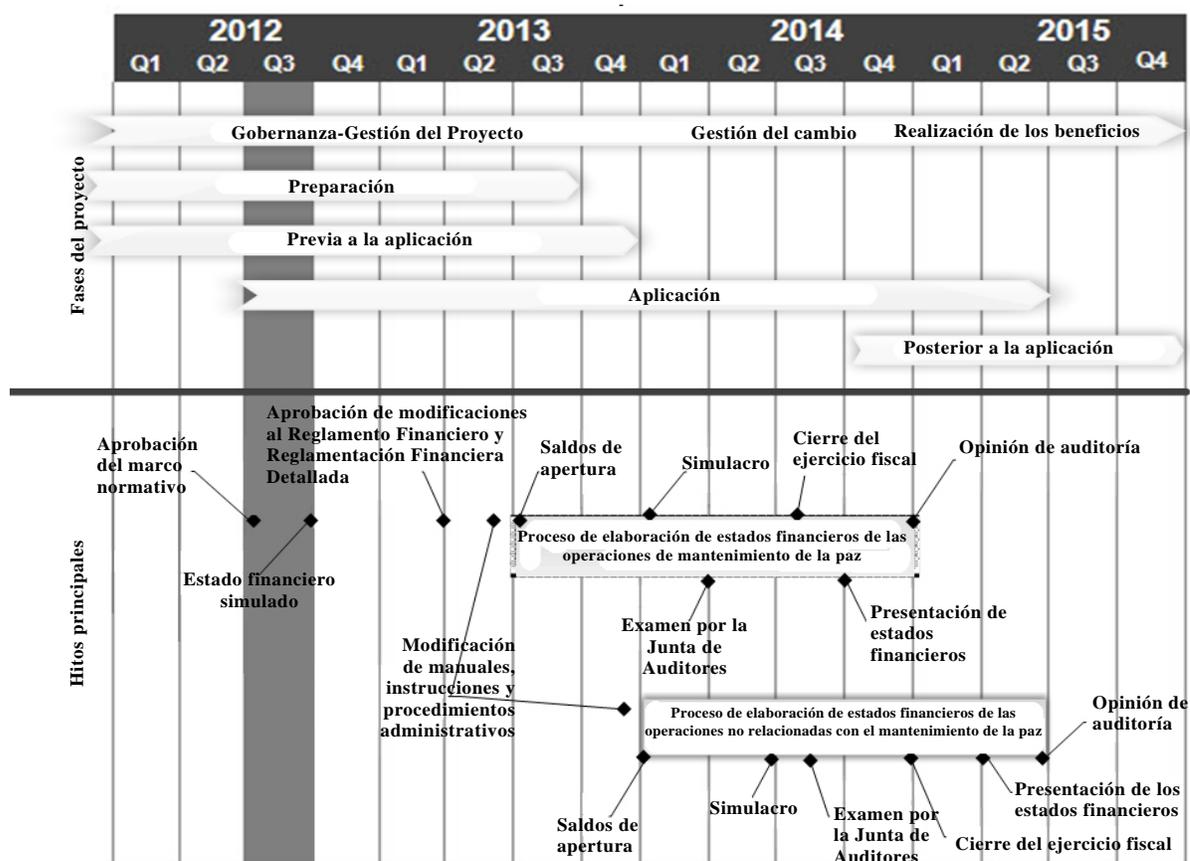
5. En los últimos tiempos, el enfoque del proyecto se ha desplazado de la labor normativa y la planificación central a la aplicación por los equipos locales encargados de las IPSAS en las oficinas fuera de la Sede, las comisiones regionales, las misiones sobre el terreno, las misiones políticas especiales y otras oficinas. Esta labor, que se ejecuta localmente en toda la Secretaría, se planifica de forma conjunta para asegurar la uniformidad, y se supervisa desde la Sede, donde el equipo central encargado de las IPSAS, integrado por especialistas en políticas, instructores y personal de la oficina de gestión del proyecto, se encarga de la política y la planificación, así como de la prestación de apoyo al personal directivo superior para facilitar una gobernanza fundamentada.

6. La transición de la formulación de políticas a la ejecución ha puesto al descubierto problemas que van más allá de la determinación de los saldos de apertura de los activos. Se ha trabajado activamente para detectar, mitigar y vigilar los riesgos en las distintas entidades que puedan afectar a la implantación de las IPSAS. En particular, por su considerable efecto en el éxito del proyecto, se siguen

muy de cerca los siguientes: a) la determinación de los saldos de apertura de los activos; b) el registro completo y fiel de los activos; c) la movilización y capacitación del personal en apoyo de los cambios introducidos por las IPSAS; d) la respuesta a la complejidad de las transacciones contables con arreglo a las IPSAS; y e) la aplicación oportuna del sistema de planificación de recursos institucionales (Umoja). Los planes del proyecto a todos los niveles se examinan y actualizan periódicamente para tomar en cuenta la evolución de las circunstancias, incluidos los progresos registrados en el proyecto Umoja.

7. En el gráfico I se muestran las principales fases del proyecto por trimestre hasta el final de 2015, y se indican, por separado, los principales hitos para las operaciones de mantenimiento de la paz y las operaciones no relacionadas con el mantenimiento de la paz, todo lo cual se aborda en detalle en el resto del informe.

Gráfico I
Fases principales del proyecto, 2012-2015



B. Actividades que se ejecutan todas las fases

Gobernanza

8. En diciembre de 2011, la Asamblea General, en su resolución 66/246, pidió al Secretario General que ejerciera un control estricto sobre la ejecución del proyecto de las IPSAS, velara por que se administraran con prudencia los recursos del proyecto y estableciera estructuras jerárquicas claras de presentación de informes y mecanismos eficaces que permitieran la rápida resolución de las cuestiones que surgieran día a día. Debido a la estrecha interdependencia que existe entre el proyecto de las IPSAS y el proyecto Umoja, el Comité de Gestión examina periódicamente de forma conjunta los progresos realizados en ambos proyectos, siguiendo un enfoque de gestión de los riesgos. En el período que se examina, el Comité aprobó la aplicación de medidas provisionales para mitigar el efecto de los problemas relacionados con aplicación de Umoja; examinó la colaboración con la Junta de Auditores, incluida la aplicación de las recomendaciones de la Junta en relación con el proyecto; y promovió el apoyo activo de los jefes de los departamentos, las oficinas, las comisiones regionales y las misiones sobre el terreno para seguir de cerca la aplicación de las IPSAS.

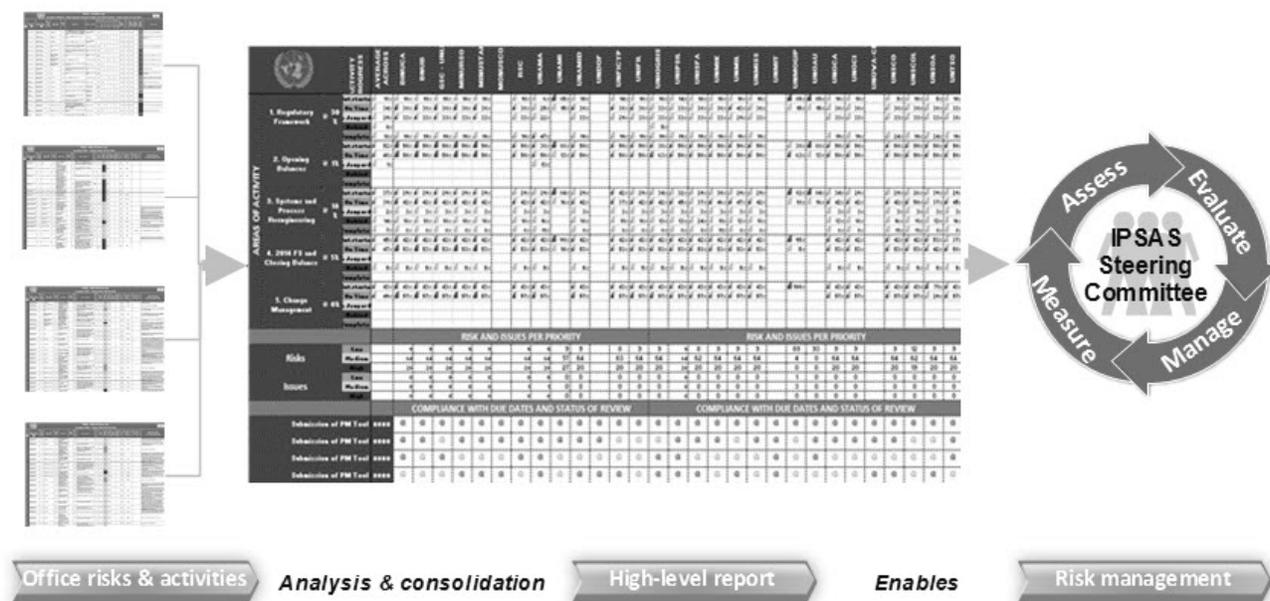
9. El Comité Directivo sobre las IPSAS continúa dirigiendo el proyecto, centrándose en la gestión de los riesgos fundamentales y en la vigilancia de los progresos que se registran en la aplicación. Los riesgos y los progresos se examinan mensualmente por medio de un informe consolidado (véase el gráfico II), que abarca los riesgos de cada entidad concreta y datos actualizados sobre los progresos registrados (que prepara la sección de gestión del proyecto y de los riesgos). En el período que se examina, el Comité Directivo aprobó el marco normativo de las IPSAS, dirigió la elaboración de medidas transitorias en apoyo de las IPSAS en vista de la demora en la aplicación de Umoja, aprobó el plan de aplicación de las IPSAS y apoyó la elaboración de un plan de realización de los beneficios de las IPSAS.

10. La Junta de Auditores observó que las medidas adoptadas para fortalecer las estructuras del personal directivo superior constituyeran un paso positivo que demostraba el nivel necesario de compromiso y participación a un nivel superior apropiado en las Naciones Unidas (A/67/168, párr. 83).

Gestión del proyecto y de los riesgos

11. Utilizando las mejores prácticas, se han elaborado planes de aplicación divididos en cinco niveles diferentes y progresivos de detalles. Los planes maestros de la Sede proporcionan la base para: a) los planes para cada entidad que elabora sus propios estados financieros, en los que se definen las tareas y se delimitan las responsabilidades de los participantes, y b) planes más detallados para cada entidad que informa (oficinas fuera de la Sede, misiones sobre el terreno, y otras), los cuales se presentan como un registro de las actividades que se deben llevar a cabo, junto con los riesgos y los planes de mitigación, para facilitar el seguimiento y la actualización. En todas las entidades se pusieron en funcionamiento una herramienta de gestión del proyecto y otra de gestión de los riesgos, con capacidad para cotejar la información según procedía. A partir de abril de 2012, se ha comenzado esa labor de cotejo de la información, que el Comité Directivo de las IPSAS examina mensualmente (véase el gráfico II).

Gráfico II
Presentación de informes mensuales sobre el proyecto



12. Esta estructura de presentación de informes permite hacer un seguimiento detallado de los avances y los riesgos del proyecto a los niveles central y local. También permite coordinar las actividades del proyecto y compartir la información, incluidas las estrategias de mitigación de los riesgos, entre los equipos. Esta estructura asegura que, a medida que se descubren nuevos riesgos a nivel local o central, se documenten de forma estandarizada, para que, en general, se puedan analizar, comunicar y mitigar mejor.

13. Para centrar más la atención en la aplicación de las Normas en las misiones sobre el terreno, como se informó en 2011, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno estableció un equipo en la Sede al que asignó la responsabilidad general de coordinar la aplicación sobre el terreno. Ese equipo mantiene una estrecha relación con el equipo central de las IPSAS y proporciona una perspectiva con base sobre el terreno de todos los planes y las actividades de aplicación.

14. En todas las entidades que presentan informes también se han establecido equipos locales, con mandatos, funciones y responsabilidades claros respecto de cada entregable. Los equipos gestionan sus planes respectivos, y son responsables, entre otras cosas, de notificar los progresos registrados, examinar los posibles riesgos a nivel local para elaborar los planes de mitigación, llevar a cabo la capacitación, fortalecer la comunicación sobre las IPSAS en el plano local, y dar respuesta a los problemas relacionados con las auditorías, en consulta con la Sede.

15. La Junta ha reconocido que la puesta en funcionamiento de las herramientas de gestión del proyecto y de los riesgos es un paso positivo. Asimismo, ha observado que la Administración está centrando sus esfuerzos en el cumplimiento de los plazos

fijados y está ajustando su estrategia y sus planes detallados para poder reaccionar de manera positiva a las circunstancias cambiantes derivadas de los retrasos en la puesta a punto del sistema Umoja (A/67/168, párr. 52).

Gestión del cambio

16. Aunque aparentemente las IPSAS solo afectan a la preparación de los estados financieros, también afectan en gran medida a muchas operaciones de la Secretaría. Los cambios en las políticas y los procedimientos repercuten en numerosos procesos y prácticas institucionales actuales y en las personas que participan en ellos. Por ejemplo, las decisiones operacionales de los administradores de bienes en relación con activos como el equipo de tecnología de la información pueden afectar su reconocimiento, medición y declaración en los estados financieros. En la mayoría de las esferas, la adopción de las IPSAS también entraña un mayor escrutinio y examen por la Junta para apoyar las opiniones de auditoría que emite sobre los estados financieros.

17. Debido a los cambios generalizados provocados por las IPSAS y a la necesidad de establecer y mantener procesos sólidos que pueden ser objeto de auditoría para demostrar la exactitud de la información en que se fundan los estados financieros, una vigorosa gestión del cambio resulta fundamental para el éxito de la transición a las IPSAS y “la contabilidad en valores devengados”.

18. A medida que el proyecto de las IPSAS pase de la fase previa a la aplicación, a la de aplicación y luego a la posterior a la aplicación, el enfoque de la gestión del cambio irá evolucionando continuamente. En la fase previa a la ejecución, se ha pasado de la familiarización general con las IPSAS al reconocimiento de la necesidad urgente de prepararse para su aplicación. Con la proximidad creciente de la fecha de aplicación, la gestión del proyecto y de los riesgos se han centrado más en la transición de la etapa previa a la aplicación a la etapa de la aplicación; el reto adicional de aplicar las IPSAS antes y después de que Umoja se aplique plenamente ha llevado a centrar más la atención en la gestión de los riesgos. Aunque se ha comenzado a planificar la realización de los beneficios, la gestión del cambio solo se centrará en ella durante la transición a la fase posterior a la aplicación.

19. Las iniciativas de gestión del cambio se abordan en mayor detalle en las secciones dedicadas a las fases pertinentes del proyecto. En 2011, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto alentó al Secretario General a que actuara diligentemente para crear una cultura institucional dedicada a lograr una mejor ejecución y mayor eficacia en tanto la Organización se preparaba para la transición a las IPSAS (A/66/536, párr. 22). La Junta de Auditores (A/67/168) observó que el plan de comunicación de las Naciones Unidas estaba bien concebido, incluía a todos los principales interesados y definía medidas para facilitar su participación en la transformación institucional. No obstante, la Junta alentó a la Administración a que comprobara durante la puesta en marcha si todos los funcionarios de las Naciones Unidas tenían un compromiso común y compartido con el proyecto de las IPSAS. La Junta también observó que la designación en agosto de 2011 de un gestor del cambio para supervisar la ejecución del plan de capacitación era una buena medida que reforzaba los preparativos para la transformación institucional.

Realización de los beneficios

20. En diciembre de 2011, en su resolución 66/246, la Asamblea General solicitó al Secretario General que asegurara la plena obtención de los beneficios derivados de la aplicación de las Normas. Con anterioridad, el Secretario General, en su informe titulado “Invertir en las Naciones Unidas en pro del fortalecimiento de la Organización” (A/60/846/Add.3 (sobre la gestión financiera)), había señalado cinco principales ventajas de la adopción de las IPSAS: a) el ajuste a las mejores prácticas, b) la mejora del control de los activos y las obligaciones, c) la existencia de información más general sobre los costos, d) la mejora de la uniformidad y la comparabilidad y e) una mayor transparencia y rendición de cuentas.

21. La Junta de Auditores recomendó que todas las entidades de las Naciones Unidas: a) definieran y planificaran los beneficios que esperaban lograr de la nueva información que estaría disponible tras la adopción de las IPSAS; b) establecieran responsabilidades claras para hacer efectivos dichos beneficios; c) establecieran mecanismos para hacer un seguimiento de los beneficios; y d) mantuvieran al personal directivo superior y a los órganos rectores informados de los progresos en su realización (A/67/168). Específicamente la Junta había recomendado con anterioridad que las Naciones Unidas establecieran un plan de realización de los beneficios de las IPSAS y un programa de gestión del cambio para las IPSAS que abarcara a toda la organización, para enunciar los cambios y beneficios que traerían consigo las IPSAS y la forma en que la dirección de cada departamento y cada oficina debía asumir la propiedad e impulsar la realización de los beneficios deseados (A/66/151).

22. Siguiendo esta recomendación de la Junta, en el plan del proyecto de las IPSAS se incluyó la elaboración de un plan de realización de los beneficios. En marzo de 2012, el Comité Directivo de las IPSAS aprobó una estructura detallada para ese plan. La Junta ha observado que, en general, el proyecto de estructura y el alcance del plan se ajustan a las mejores prácticas para medir con precisión los beneficios, y que su aplicación se evaluará en 2013.

23. El plan se elaborará durante los trimestres tercero y cuarto de 2012; una versión inicial se espera que esté lista para su aprobación por el Comité Directivo de las IPSAS a más tardar en diciembre de 2012. Dado que muchos beneficios de las IPSAS se vinculan con las capacidades de apoyo de Umoja, el plan se elaborará en colaboración con el proyecto Umoja para crear sinergias entre los planes de ambos proyectos y evitar la duplicación o incoherencia en la planificación de la realización de los beneficios, así como en el seguimiento y la presentación de informes. Posteriormente, el plan se presentará al Comité de Gestión para que lo apruebe.

C. Fase de preparación

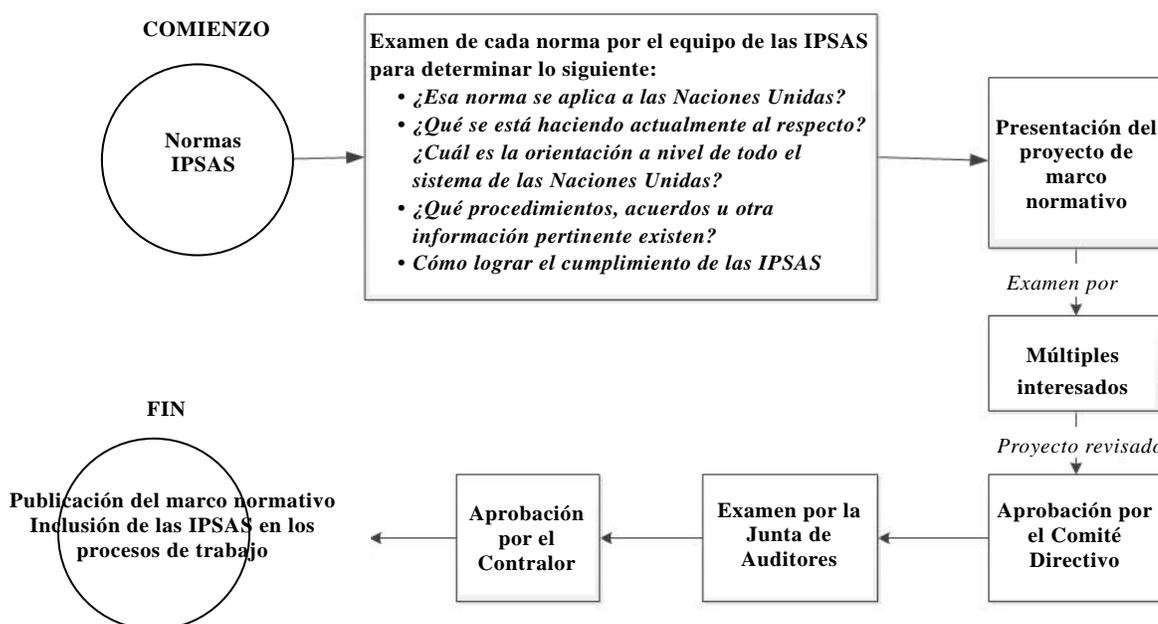
24. La fase de preparación incluye el examen de las lagunas en las políticas y los procedimientos (incluidos los sistemas), la elaboración de marcos normativos, el fomento de la capacitación, la aplicación progresiva y la finalización del nuevo formato de los estados financieros.

Marco normativo ajustado a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

25. Las IPSAS son un conjunto de normas basadas en principios que deben adaptarse a las circunstancias de cada organización para que los estados financieros que se elaboren con arreglo a ellas presenten una imagen fiel de la situación y el desempeño financieros de la organización. La complejidad de las operaciones de la Secretaría ha dificultado la formulación de un marco normativo general que rija la contabilidad de las transacciones en cada esfera afectada por las Normas. Tras celebrar amplias consultas con diferentes interesados, incluidas las oficinas fuera de la Sede, las comisiones regionales, los departamentos y oficinas de la Sede, como el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, la Oficina de Asuntos Jurídicos y la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, y en estrecha colaboración con Umoja y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, se elaboró un marco normativo para las IPSAS que fue aprobado por el Contralor, como estaba previsto. Ese proceso complejo y laborioso se detalla en el gráfico III.

Gráfico III

Proceso de elaboración del marco normativo



26. A partir de la experiencia adquirida en otras organizaciones y difundida por el Grupo de Trabajo sobre Normas de Contabilidad del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el marco normativo se debatió con la Junta para asegurar que coincidiera con la forma en que las normas se aplicarían a las circunstancias de las Naciones Unidas. Algunas de las políticas y directrices del marco tuvieron que modificarse atendiendo a las sugerencias y preocupaciones de la Junta con respecto a cuestiones como el alcance de los inventarios, la capitalización de los derechos a largo plazo de uso de los bienes, el momento a partir del cual se inicia la depreciación (propiedades, planta y equipo), las bases para presentar la información financiera por segmentos y la aplicación de disposiciones transitorias a los bienes intangibles.

27. Este marco, que toma en cuenta y aprovecha la plataforma normativa armonizada de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluye modelos de estados financieros para el volumen I, que abarca las actividades con cargo al presupuesto ordinario y a recursos extrapresupuestarios, y las misiones políticas especiales; y el volumen II, que abarca las operaciones de mantenimiento de la paz. A medida que se avance en la aplicación, el marco será utilizado por el personal como guía de referencia, y se espera que influya en el tratamiento de las transacciones y la presentación de la información financiera sobre las operaciones. Ese marco, que ya se ha utilizado para incorporar los requisitos de las IPSAS al diseño de Umoja, será un documento “vivo”, que se actualizará y enriquecerá, sobre todo a partir de la información que proporcionen los principales interesados, como los encargados de preparar los estados financieros, los usuarios de esos estados y la Junta. Es posible que problemas operacionales y consideraciones relativas al diseño de Umoja obliguen a reexaminar las políticas aprobadas en algunos casos, aunque se espera que estos sean relativamente pocos, no requieran mucho esfuerzo y no tengan una gran repercusión.

28. Se están elaborando orientaciones más detalladas, incluidos un manual y procedimientos operativos estándar nuevos o modificados, para guiar el cumplimiento concreto de los requisitos de las IPSAS en las transacciones y las operaciones cotidianas. Dado que estos procedimientos operativos estándar se vinculan estrechamente a los procesos institucionales que se insertarán en Umoja y dependen en gran medida de ellos, tienen que elaborarse de manera conjunta. Algunos también tendrán que abordar las disposiciones transitorias previas al funcionamiento pleno de Umoja.

29. La Junta ha insistido en que es fundamental que el marco normativo contable se convierta en orientaciones de aplicación práctica y se ponga en marcha lo antes posible para que la reunión, la depuración y la migración de los datos se ajuste a los principios de contabilidad acordados.

30. En junio de 2012, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno llevó a cabo un taller en Entebbe, en el que cerca de 50 participantes de las finanzas y otros ámbitos, procedentes de 24 misiones, definieron las medidas que debían adoptarse en ocho ámbitos críticos de la aplicación de las IPSAS, incluido el perfeccionamiento de los procedimientos operativos estándar, para lograr el cumplimiento de las IPSAS. Entre esas medidas se incluyeron la verificación física de las instalaciones, el equipo y los bienes fungibles; las hipótesis de valoración de las instalaciones y el equipo; y el deterioro de las existencias para el despliegue estratégico. Como se decidió en ese taller, el equipo de las IPSAS del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno cursará instrucciones generales en los ámbitos temáticos de los procedimientos operativos estándar y luego cada misión actualizará sus procedimientos operativos estándar concretos antes de la aplicación en julio de 2013.

31. La Junta también destacó el poco tiempo que quedaba para formar al personal en los nuevos requisitos de las IPSAS y elaborar orientaciones amplias para el personal sobre la forma de aplicar en la práctica el marco normativo contable acordado. Para solucionar este problema, en los últimos tiempos, el equipo central de las IPSAS ha comenzado a celebrar videoconferencias periódicas con los interesados de las oficinas fuera de la Sede y las comisiones regionales a fin de examinar los detalles de las políticas relacionadas con las IPSAS y apoyar su

aplicación al contexto de oficinas concretas. También se han establecido herramientas de colaboración en línea, incluidos foros de debate, para facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias. Además, se está aplicando un enfoque pragmático, basado en el riesgo, con arreglo al cual se ha establecido una línea telefónica de ayuda en cuestiones normativas para mitigar el riesgo de incoherencia que ocasiona la falta de orientación detallada en algunos casos.

Aplicación gradual

32. El Grupo de Trabajo había recomendado que, siempre que fuera posible, las organizaciones adoptaran una estrategia de aplicación gradual, a fin de reducir los obstáculos que planteaban la complejidad y la escala de la aplicación definitiva de las IPSAS. Con arreglo a ese enfoque, las distintas normas se van aplicando en ciclos fiscales sucesivos previos a la aplicación plena de las IPSAS.

33. Las Naciones Unidas han adoptado esta estrategia y se han centrado inicialmente en el cumplimiento de los requisitos de las IPSAS que no requieren mejoras de los sistemas de información existentes. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto también alentó este enfoque (véase A/66/536). En el gráfico IV se muestran los requisitos cumplidos cada año y los planes para el período anterior a la aplicación plena de las IPSAS.

Gráfico IV

Aplicación gradual de las IPSAS

<i>Año</i>	<i>Situación</i>	<i>Requisitos de las IPSAS</i>
2009	Cumplido	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento actuarial de las obligaciones en concepto de seguro médico después de la separación del servicio, repatriación, vacaciones anuales acumuladas y vacaciones anuales no disfrutadas • Racionalización de los gastos en concepto de trabajos en curso del plan maestro de mejoras de infraestructura que se capitalizarán • Declaración de los locales aportados como contribución en especie a las operaciones de mantenimiento de la paz • Declaración del pasivo eventual
2010	Cumplido	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de las contribuciones en especie relacionadas con la exoneración de cuotas e impuestos a las operaciones de mantenimiento de la paz
2011	Cumplido	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de inversiones de la cuenta mancomunada, incluidos los riesgos de crédito, de liquidez y de tipos de interés, junto con una declaración de los activos y pasivos de la cuenta mancomunada y el perfil de dicha cuenta por producto de inversión
2012	En curso	<ul style="list-style-type: none"> • Detalles sobre las carteras de bienes raíces, incluidos los acuerdos de arrendamiento

Año	Situación	Requisitos de las IPSAS
2013	En curso	<ul style="list-style-type: none"> • Sucesos posteriores a la fecha de los informes • Declaración sobre el personal administrativo clave • Reconocimiento y declaración de las obligaciones en concepto de prestaciones a los empleados con arreglo a lo dispuesto en el apéndice D del Reglamento del Personal • Declaración de bienes fungibles • Mayor declaración de bienes no fungibles

34. Este enfoque también ha permitido realizar algunos de los beneficios de las IPSAS. Por ejemplo, la cuantificación de las obligaciones en concepto de seguro médico después de la separación del servicio llevó a examinar los acuerdos de financiación correspondientes con vistas a su racionalización. Del mismo modo, la declaración de las contribuciones en especie y del pasivo eventual creó una mayor conciencia de la necesidad de hacer un seguimiento sistemático de esa información. Más recientemente, la declaración de información relativa a las inversiones llevó a centrar más la atención en el perfil de riesgo de dichas inversiones.

D. Fase previa a la aplicación

35. La fase previa a la aplicación comprende principalmente las actividades que sientan las bases para apoyar la aplicación con éxito de las IPSAS, a saber, la modificación del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada en apoyo de las IPSAS, la validación de la viabilidad de la aplicación de las nuevas políticas, los simulacros de preparación de los estados financieros, la depuración y el enriquecimiento de los datos de los saldos de apertura de los activos y pasivos, y la gestión del cambio. Más adelante se abordan los progresos hechos en las actividades más importantes de esta fase.

Modificación del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada

36. La adopción de las IPSAS requiere modificar el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada. Las modificaciones que deben introducirse al Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada se han definido y formulado mediante un amplio proceso de consultas y se presentarán a la Asamblea General para su aprobación durante la parte principal del sexagésimo séptimo período de sesiones. Esta aprobación permitirá que el reglamento financiero revisado entre en vigor a partir de las respectivas fechas de aplicación de las IPSAS para las operaciones de mantenimiento de la paz y para las demás operaciones de la Secretaría. Las modificaciones del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada se promulgarán una vez que se apruebe el Reglamento.

Actividades de validación (fase previa a la aplicación)

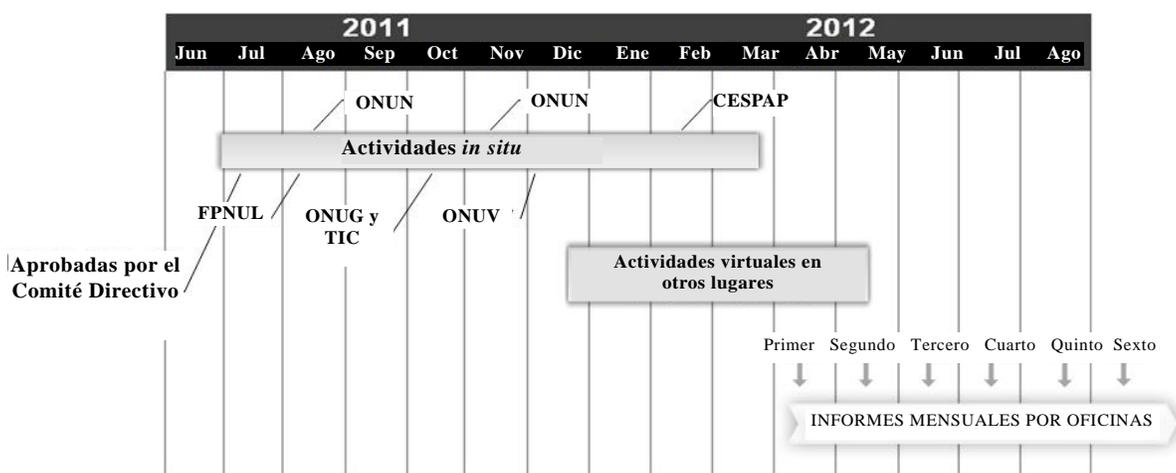
37. Para asegurar que las nuevas políticas puedan aplicarse y que las principales lagunas en materia de políticas, procedimientos o sistemas no pasen inadvertidas, se realizaron diversas actividades de validación previas a la ejecución en diferentes

oficinas representativas de los distintos entornos de la Secretaría (véase el gráfico V). Cada oficina seleccionada llevó a cabo una revisión práctica del marco normativo de las IPSAS para validarlo desde el punto de vista de las operaciones locales, examinó varias metodologías de valoración de activos, y estudió el formato de los estados financieros con arreglo a las IPSAS, así como el plan de cuentas de las entidades para las que gestionaba el proceso de preparación de los estados financieros.

38. Estas actividades confirmaron la necesidad de que los procesos captaran la información no financiera requerida por las IPSAS y ayudaran a detectar otros problemas que requirieran soluciones ajustadas a las IPSAS, como las actualizaciones de los proyectos de planes de cuentas. Las actividades de validación también dieron lugar a la creación de la estructura de los equipos locales de apoyo a la aplicación de las IPSAS. Esa estructura comprende un equipo polivalente de apoyo a las IPSAS, con mandatos estructurados, un conjunto de tareas predefinidas con plazos establecidos para guiar la aplicación a nivel local, herramientas para ejecutar las tareas y gestionar los riesgos conexos, y actividades de capacitación para apoyar la transición en curso a las IPSAS.

39. En todas las oficinas fuera de la Sede, las comisiones regionales y las misiones se han establecido equipos de apoyo a las IPSAS, integrados por un patrocinador ejecutivo en calidad de encargado de la transición en la oficina, un coordinador responsable de la participación efectiva y la coordinación en todas las esferas afectadas por las IPSAS, un administrador del proyecto que se ocupa de la ejecución en tiempo de las tareas y la gestión dinámica de los riesgos, y expertos en las distintas materias que dirigen las iniciativas para ejecutar las tareas. El establecimiento de los equipos de apoyo ha allanado el camino para la implicación local progresiva con respecto a la aplicación de las IPSAS y para una gestión más rigurosa del proyecto.

Gráfico V
Actividades previas a la aplicación



Abreviaturas: CESPAP, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico; FPNUl, Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano; ONUG, Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra; ONUN, Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, ONUV, Oficina de las Naciones Unidas en Viena; TIC, Tecnología de la Información y las Comunicaciones.

Simulacro de preparación de estados financieros

40. Para simular la preparación de estados financieros es necesario aplicar, a los estados financieros más recientes que se hayan elaborado con arreglo a las normas contables del sistema de las Naciones Unidas el marco normativo de las IPSAS, el nuevo formato de los estados financieros y el plan de cuentas, así como los procesos que se han creado para captar nueva información para las IPSAS, a fin de elaborar, en la medida de lo posible, estados financieros que se ajusten a las IPSAS. Esta actividad permitirá adquirir práctica en la preparación de estados financieros ajustados a las IPSAS y poner a prueba las medidas que se están elaborando para apoyar la transición de la Organización a Umoja y la aplicación de las IPSAS antes de que Umoja se aplique plenamente.

41. El simulacro llevado a cabo para las operaciones de paz a principios de 2012 influyó en las mejoras introducidas a las instrucciones de cierre de ejercicio para 2011/12 y proporcionó aportaciones respecto de los cambios que es necesario realizar a Galileo para apoyar las IPSAS. Se prevé que el simulacro para otras operaciones, que actualmente está en curso, concluya en diciembre de 2012.

Gestión del cambio

42. En la fase previa a la aplicación, una serie de actividades de gestión del cambio ocupan un primer plano. En los niveles directivos superiores, incluido el Comité de Gestión, la gestión del cambio se centra en la aplicación en tiempo de las IPSAS y los riesgos asociados con la aplicación de esas Normas sin que Umoja se haya puesto en práctica completamente.

43. En otros niveles de gestión, las reuniones sobre gestión del cambio se centran en transmitir la urgencia de los preparativos necesarios para cumplir con el plazo de aplicación y en la enormidad del trabajo que deberá llevarse a cabo, teniendo en cuenta las limitaciones de recursos. Estas reuniones informativas tienen por objeto asegurar que los administradores puedan dirigir y apoyar la labor de su personal.

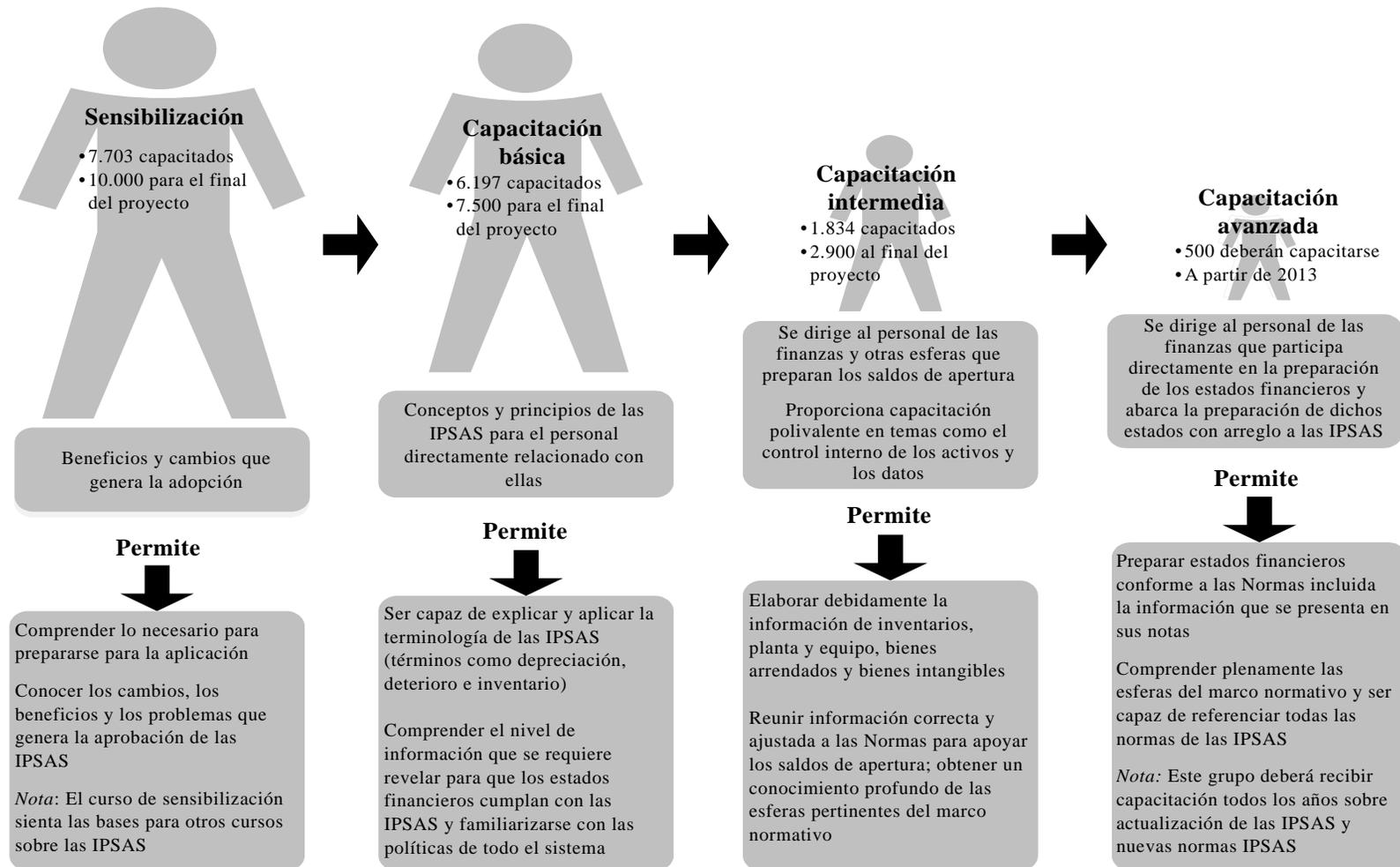
44. A nivel operacional, la atención se ha venido centrando en comunicar los retos que plantean y la importancia que revisten la depuración y el enriquecimiento de los datos para apoyar la presentación en tiempo, la integridad, la exactitud y la idoneidad para ser objeto de auditoría de la información financiera y no financiera que se incorporará en los estados financieros con arreglo a las IPSAS, a fin de que estos estados financieros puedan pasar el examen riguroso de la Junta, que todos los años expresará una opinión de auditoría, entre otras cosas, con respecto a cuestiones sobre las cuales ahora no se informaba.

Capacitación

45. El diseño y la puesta en práctica de las actividades de capacitación con respecto a las IPSAS se determinaron realizando dos conjuntos de exámenes de las necesidades, en los que se asignó prioridad a la brecha entre los conocimientos existentes y los necesarios para varios puestos. El examen inicial arrojó que alrededor de 1.500 funcionarios debían recibir capacitación intermedia, y de ellos unos 500 debían recibir capacitación avanzada. Un examen más reciente, realizado en 2011, demostró que 2.900 debían recibir capacitación intermedia, y de ellos unos 500 debían recibir capacitación avanzada (véase el gráfico VI).

Gráfico VI

Capacitación en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (al 31 de agosto de 2012)



Nota: Capacitación en las IPSAS al 31 de julio de 2012. Se necesita tomar el curso de sensibilización es necesario antes de tomar cualquier otro curso. Los cursos de sensibilización y básico se dictan en línea, mientras que los curso intermedio y avanzado son dictados por instructores en las aulas en varios lugares.

46. El número y la dispersión geográfica de la población participante hizo necesario poner en práctica un programa de formación de instructores; 130 funcionarios de las finanzas y otras esferas ya han recibido hasta ocho días de formación como instructores. Estos instructores impulsarán varias iniciativas de gestión del cambio, incluida la formación, y también serán parte de la estructura de apoyo cuando todos los recursos de los equipos locales de las IPSAS estén enfrascados en las cuestiones de la aplicación práctica.

47. Como, al final, la mayoría de los procesos institucionales relacionados con las IPSAS se habrán de realizar a través de Umoja, ambos proyectos colaborarán para asegurarse de que en los materiales de capacitación y los procedimientos administrativos de Umoja se incorpore la información requerida sobre las IPSAS, como el reconocimiento de los ingresos y las normas para el asiento de datos de acuerdo con esas Normas.

Preparación de datos

48. Uno de los mayores problemas en la aplicación de las IPSAS en el sistema de las Naciones Unidas ha sido la preparación de saldos de apertura precisos de activos y pasivos, lo que supone una combinación de depuración de los datos y enriquecimiento de datos (recogida de nueva información). Este es un problema complejo para las Naciones Unidas, por una parte, por el volumen y el valor de sus activos, que hace que la tolerancia de errores en esos saldos sea muy baja; y por otra parte, porque el estado actual de la administración de bienes, incluida la ausencia de sistemas y políticas de gestión uniformes o integrados en las operaciones de las Naciones Unidas, hace que aumente la probabilidad de errores. En consecuencia, como parte de la tarea de mitigar los riesgos, en 2011 se comenzó a colaborar con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna para determinar las cuestiones que podían requerir la atención de la administración. Si bien esa Oficina continúa proporcionando su valioso apoyo para detectar y corregir los problemas de manera temprana, la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo está examinando activamente las políticas y prácticas de gestión de bienes.

49. La Junta también ha destacado que la falta de tiempo y la dificultad de reunir datos contables oportunos, exactos, completos y fiables de conformidad con las IPSAS, de lugares repartidos por todo el mundo, en particular sobre los registros de bienes e inventarios, ponen en mayor riesgo la aplicación de las IPSAS en las Naciones Unidas.

50. Se ha realizado una labor importante para concebir enfoques que minimicen el riesgo de preparación de saldos de apertura incompletos o inexactos. Reconociendo la complejidad de realizar la transición a las IPSAS, especialmente la dificultad de recoger información fiable sobre activos como propiedades, planta y equipo, aproximadamente 32 normas incluyen disposiciones transitorias que prevén más tiempo (hasta cinco años desde la aplicación inicial) para cumplir progresivamente la totalidad de las exigencias de esas normas. Como se señaló anteriormente, las Naciones Unidas han decidido invocar disposiciones transitorias de forma muy puntual en algunos ámbitos particularmente complejos a fin de hacer frente a problemas imprevistos con los que se tropezó en la reunión de datos.

51. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, si bien reconoció la necesidad de invocar selectivamente las disposiciones transitorias para determinadas normas a fin de mitigar los riesgos, confió en que se haría todo lo

posible por registrar a tiempo en los saldos de apertura lo relacionado con propiedades, planta y equipo (A/66/536). Se están haciendo esfuerzos en ese sentido. La preparación de saldos de apertura precisos se está enfocando desde dos perspectivas: a) asegurar que el inventario de bienes sea completo y verificable, y b) valorar los activos utilizando metodologías que reduzcan la complejidad, al tiempo que sean aceptables para la Junta.

52. Durante el pasado año se avanzó significativamente en la elaboración de inventarios iniciales de bienes raíces (terrenos y edificios) y bienes arrendados, y acuerdos de donación de derechos de utilización de locales. Recientemente se ha compilado también una visión inicial de un registro de activos fijos de planta y equipo conforme con las IPSAS. Ambos conjuntos de datos tendrán que ser validados progresivamente con respecto al cumplimiento de las normas de la importancia relativa establecidas por la Junta para la certificación de los estados financieros

53. Todas las misiones, las oficinas fuera de la Sede y las comisiones regionales han concluido los dos primeros inventarios trimestrales de bienes raíces. En todas las misiones se ha estado trabajando en la verificación física de otros activos y la depuración de los datos de los activos, y se ha logrado una mejora del porcentaje de verificación física, que ha pasado del 91% en 2010 al 97% en junio de 2012. Cada una de las oficinas fuera de la Sede y de las comisiones regionales ha creado también un registro de activos fijos conforme con las IPSAS y ha evaluado sus inventarios. En las misiones sobre el terreno, se están abordando cuidadosamente las observaciones de auditoría relativas a los activos y el inventario, y se están redoblando los esfuerzos en las esferas de la verificación física y la depuración de los datos sobre planta y equipo, incluida la eliminación de atrasos en materia de amortizaciones y enajenaciones.

54. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ha estado trabajando también en una metodología normalizada de valoración de bienes raíces para saldos de apertura. La Junta ha expresado su apoyo inicial a la metodología de valoración de bienes raíces en las misiones sobre el terreno. Esa metodología se aplicará de manera centralizada en la Sede, sobre la base del inventario de datos de bienes raíces que se está compilando en las misiones. Sin embargo, la valoración de bienes raíces en otros lugares constituye un reto, debido a las implicaciones en materia de costos de las valoraciones profesionales externas. Este riesgo se está examinando para determinar la mejor manera de mitigarlo.

55. La valoración de otros activos en las misiones sobre el terreno se está simplificando también mediante un enfoque de costo estándar que utiliza los datos de las misiones. Este enfoque se ha tratado también con la Junta y tiene en cuenta los datos adicionales que se recogerán en Galileo para contribuir a que el costo estándar sea razonable.

56. La valoración del inventario sigue suponiendo un riesgo importante debido en gran medida a que las misiones sobre el terreno carecen de sistemas para algunos elementos del inventario, como el combustible y las raciones, y la ausencia de una función de gestión de activos en el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS) para la Sede y las oficinas situadas fuera de la Sede. Aunque algunas de estas oficinas cuentan con sistemas auxiliares para la gestión de sus activos, incluido el inventario, estos sistemas no están normalizados, lo que complica su utilización para generar valores fiables para la contabilidad. El riesgo se agrava por el hecho de que

la norma de las IPSAS relativa al inventario no incluye ninguna disposición transitoria, lo que hace que sea importante poner en funcionamiento un sistema (o solución provisional) a más tardar el 1 de julio de 2013 para las operaciones de mantenimiento de la paz, y el 1 de enero de 2014 para las demás operaciones. El proyecto de las IPSAS y el proyecto Umoja están colaborando estrechamente con las partes interesadas pertinentes como la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y las oficinas fuera de la Sede a fin de asegurar que este importante riesgo pueda paliarse y gestionarse.

E. Fase de aplicación

57. En su resolución 66/246, la Asamblea General solicitó al Secretario General que asegurara que las IPSAS se aplicaran en su totalidad a más tardar en 2014, y reafirmó que el sistema de planificación de los recursos institucionales sería la piedra angular de la aplicación de las Normas. Anteriormente, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto había expresado su preocupación de que los planes para imprevistos del Secretario General con miras a la aplicación de las IPSAS mediante una combinación de los fundamentos de Umoja, los sistemas de información existentes y soluciones *ad hoc* pudieran no ser suficientemente sólidos para asegurar el éxito de la implantación, al tiempo que desviaban recursos vitales de la aplicación de Umoja (A/66/536).

58. En febrero de 2012, el Comité Directivo del Umoja utilizó planes para imprevistos para hacer frente al retraso en la ejecución de Umoja y dio instrucciones a los proyectos Umoja y de las IPSAS de que colaboraran para asegurar la aplicación de las IPSAS en los plazos fijados, teniendo en cuenta las preocupaciones de la Comisión Consultiva con relación a las soluciones provisionales. En consecuencia, ambos proyectos formularon conjuntamente arreglos transitorios que fueron aprobados por el Comité de Gestión en marzo de 2012.

59. La Junta señaló que, sin el apoyo del sistema Umoja, la decisión de utilizar IMIS era la única opción viable para la Administración dentro de los plazos previstos. La Junta reconoció lo razonable del enfoque por el que los mecanismos de transición a la aplicación de las IPSAS, basados en IMIS y en sistemas heredados, serían parte de los planes para imprevistos al objeto de hacer frente a posibles retrasos en los nuevos planes de aplicación del sistema Umoja. Si bien la Junta consideró que ese enfoque revisado era viable, debía estar complementado por una estrategia muy bien formulada y ejecutada (A/67/168).

60. La Junta observó también que para lograr nuevos progresos en la aplicación de las IPSAS era preciso determinar plenamente, examinar, poner a prueba y presentar la opción de IMIS con rapidez a los principales interesados, y recomendó que la Administración aclarara cuándo y cómo se produciría el cambio de IMIS a Umoja a nivel local y explicara con claridad a las oficinas fuera de la Sede cómo, cuándo y dónde debían presentarse datos contables clave utilizando IMIS.

61. Se han diseñado cambios en el sistema IMIS que se aplicarán por orden de prioridad. Muchos de esos cambios ya están preparados y se aplicarán en breve en todos los lugares en que se aplica el sistema IMIS (la Sede, las oficinas fuera de la Sede y las comisiones regionales). Estas mejoras, incluido un “libro mayor paralelo de las IPSAS”, están diseñadas para facilitar la elaboración simultánea de estados financieros con arreglo a las Normas de contabilidad del sistema de las Naciones

Unidas y a las IPSAS a fin de adaptarse a los distintos ciclos presupuestarios de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las demás operaciones. Está previsto que dos nuevas mejoras se apliquen a más tardar en diciembre de 2012; la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General está ultimando las especificaciones y la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones realizará y aplicará los cambios en el software.

62. La División de Contaduría General y los proyectos Umoja y de las IPSAS han decidido conjuntamente que IMIS será el “libro de registro” para los primeros estados financieros de las operaciones de mantenimiento de la paz con arreglo a las IPSAS (2013/14). Esta estrategia asegura frente a posibles demoras en la aplicación de Umoja y hace que sea práctico realizar simulacros de estados financieros de las operaciones de mantenimiento de la paz a finales de diciembre de 2013, como lo exige la Junta. Por esa misma razón, IMIS será el libro de registro de las operaciones no relacionadas con el mantenimiento de la paz para los primeros estados financieros que se elaboren con arreglo a las IPSAS en 2014. La transición a Umoja como libro de registro para los estados financieros se decidirá para el segundo ejercicio (2014/15 para las operaciones de mantenimiento de la paz y 2015 para las demás operaciones) en función de cómo evolucione la aplicación de Umoja.

63. La Junta ha observado que la integridad, la exactitud, la fiabilidad y la idoneidad para ser objeto de auditoría de los datos en esferas clave (propiedades, planta y equipo, gastos de personal, inventarios y reconocimiento de ingresos) dependerán de muchos sistemas heredados y no de Umoja. La coherencia, transferibilidad y exactitud de los datos estarán en peligro por el uso de múltiples estructuras.

64. En la actualidad, los gastos se registran en sistemas de contabilidad en función de las obligaciones (IMIS y Sun). Conforme a las IPSAS, los gastos se asentarán cuando la Organización tenga una obligación legal o implícita de pagar al recibir bienes y servicios. Por lo tanto, la “recepción e inspección” pasarán a formar parte del proceso de contabilidad.

65. La reorganización del proceso de recepción e inspección en las misiones sobre el terreno comenzó en un seminario celebrado en junio de 2012 y continuará bajo la dirección de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán; el producto final será examinado por todas las misiones a tiempo para su aplicación a partir de julio de 2013. En breve se publicarán instrucciones adicionales para la Sede de las Naciones Unidas y las oficinas situadas fuera de la Sede sobre cómo extraer esa información de IMIS. A fin de responder a la preocupación de la Comisión Consultiva sobre el desvío de recursos a soluciones temporales y la preocupación de la Junta sobre la exactitud de los datos, el diseño prevé la extracción automática de información sobre recepción e inspección de IMIS y Mercury, y su descarga al nuevo libro mayor de IPSAS en IMIS.

66. Para algunos ámbitos de la gestión de activos no cubiertos por ningún sistema, como los bienes raíces, se ha modificado un software actual para que proporcione una herramienta de captura y conversión de datos; esta solución provisional conforme con Umoja fue aprobada en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (y en la Sede de las Naciones Unidas) en julio de 2012 y está previsto que se aplique a más tardar en octubre.

67. La gestión de activos en la Sede de las Naciones Unidas y en las oficinas situadas fuera de la Sede carece de un sistema común y tiene diversos grados de

automatización. Esta circunstancia hace necesario aplicar enfoques transitorios específicos para la contabilidad de activos en cada entidad hasta que Umoja se aplique plenamente. En particular, la situación con respecto a la Sede sigue siendo motivo de preocupación debido al volumen de activos y al grado de automatización, y está siendo examinada conjuntamente por la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo y los proyectos Umoja y de las IPSAS. También se está trabajando para atender a la recomendación de poner a punto un plan general de aplicación que cuente con la participación de todos los interesados y demuestre claramente de qué manera los estados financieros basados en las IPSAS vendrán apoyados por datos válidos sobre las transacciones.

Simulacros de estados financieros.

68. En el plan del proyecto de las IPSAS se prevé llevar a cabo un simulacro de preparación de estados financieros con arreglo a las IPSAS en diciembre de 2013 para las operaciones de mantenimiento de la paz, y en junio de 2014 para las demás operaciones. Este simulacro, en el que se utilizarán datos de contabilidad reales, facilitará la auditoría de los estados financieros por la Junta y asegurará a las Naciones Unidas que todos los problemas de recogida y procesamiento de la información se hayan solucionado de manera adecuada. Estos dos hitos han sido tenidos en cuenta en la transición de los sistemas actuales a Umoja; y en función de cómo avance la aplicación de Umoja, puede aplicarse al alcance del simulacro un enfoque basado en los riesgos.

F. Fase posterior a la aplicación

69. Durante la fase posterior a la aplicación, pasarán a ser importantes las siguientes actividades: a) cumplir las disposiciones transitorias de las IPSAS y b) aplicar el plan de realización de los beneficios.

70. Cuando se haya invocado una disposición transitoria, la Organización deberá asegurarse de que pueda generar información conforme a las IPSAS antes de que termine el período de transición (un máximo de cinco años). Para ello será necesario asegurar que la depuración o el enriquecimiento de datos avance según el plan previsto y que haya en funcionamiento sistemas que permitan capturar datos de manera fiable para su inclusión en los estados financieros.

71. La gestión del cambio pasará a centrarse en la realización de los beneficios. Si bien a partir de la aplicación inicial de las IPSAS empezarán a obtenerse muchos beneficios operacionales, los beneficios en materia de gestión financiera dependerán de una mejor utilización de la información obtenida como consecuencia de las IPSAS. Algunos cambios, como la información más detallada sobre los costos y la disponibilidad de una solución integrada para la gestión de los activos, pueden facilitar una mejor planificación y utilización de los recursos, pero requerirán una presentación de informes financieros y de gestión mejorada y más frecuente. La experiencia de otras organizaciones de las Naciones Unidas y las directrices del Grupo de Trabajo constituirán contribuciones valiosas para esta actividad.

G. Presupuesto y gastos del proyecto

72. En su resolución 60/283, la Asamblea General aprobó los recursos necesarios para el proyecto, que tiene un presupuesto indicativo de 23,0 millones de dólares. Sin embargo, el presupuesto se aprueba por separado para cada ciclo del presupuesto ordinario y de la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz.

73. La Junta ha observado que el presupuesto puede no ser adecuado, y ha resaltado que la suma de 23,0 millones de dólares no incluye ajustes a los sistemas funcionales actuales y otros arreglos transitorios. La Junta observó que había falta de claridad sobre la forma en que se financiaría la aplicación de las IPSAS fuera de la Sede de las Naciones Unidas. La información recibida de distintos lugares indica que se prevé que su aplicación se financie con cargo a los presupuestos existentes. Un riesgo considerable para el logro de progresos es que los equipos de aplicación a nivel local no dispongan de recursos suficientes, especialmente en vista de necesidades más prioritarias ligadas a otros programas de transformación y a los mandatos vigentes.

74. La Junta ha resaltado que las limitaciones de recursos de las organizaciones y las oficinas situadas fuera de la Sede constituyen un factor de riesgo para la aplicación con éxito de las IPSAS y ha recomendado que la Secretaría aborde los riesgos que supone la limitación de los recursos locales y determine en qué medida puede afectar a la aplicación.

75. A continuación se muestra el estado de los gastos del proyecto.

Estado de gastos del proyecto de adopción de las IPSAS en las Naciones Unidas, 2006-2012

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

Objeto de los gastos	Gastos			Consignación 2012-2013	Gastos 2012-2013 ^a
	2006-2007	2008-2009	2010-2011		
Presupuesto ordinario					
Puestos	370,4	1 270,6	1 164,1	1 139,8	293,6
Personal temporario general	–	–	370,6	390,0	255,8
Consultores	–	–	272,9	–	–
Viajes	10,2	46,6	149,7	131,1	32,2
Servicios por contrata	16,4	0,3	20,5	118,1	52,2
Otros	10,9	24,2	43,6	33,6	1,4
Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General ^b	407,9	1 341,7	2 021,4	1 794,6	635,2
Actividades de financiación conjunta ^c	427,1	732,2	– ^d	534,7	–
Subtotal, presupuesto ordinario	835,0	2 073,9	2 021,4	2 329,3	635,2
Cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz					
Personal temporario general	324,2	547,6	599,1	1 102,3	276,4

Objeto de los gastos	Gastos			Consignación 2012-2013	Gastos 2012-2013 ^a
	2006-2007	2008-2009	2010-2011		
Consultores	–	–	232,5	6 594,4	583,4
Viajes	–	2,6	27,1	328,1	–
Subtotal, cuenta de apoyo	324,2	550,2	858,7	8 060,8^e	859,8
Total	1 159,2	2 624,1	2 880,1	10 390,1	1 495,0

^a Gastos efectivos hasta el 30 de junio de 2012, registrados al 24 de agosto de 2012.

^b En los bienios 2006-2007 a 2010-2011, figuraba en la sección 28B del presupuesto; en el bienio 2012-2013 figura en la sección 29B.

^c En los bienios 2006-2007 a 2010-2011, figuraba en la sección 31 del presupuesto; en el bienio 2012-2013 figura en la sección 32.

^d Se considera que las necesidades se sufragarán en su totalidad con cargo a los saldos arrastrados de bienios anteriores.

^e Representa la consignación prorrateada para el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2012, la consignación correspondiente al ejercicio financiero comprendido entre el 1 de julio de 2012 y el 30 de junio de 2013 y el monto prorrateado estimado para las operaciones de mantenimiento de la paz para el período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de diciembre de 2013.

76. La prolongada transición a la aplicación plena de Umoja y la necesidad de contar con arreglos transitorios que utilicen sistemas heredados, sin duda ha aumentado la presión sobre los recursos en varias esferas, como las de la gestión del cambio, la capacitación, la modificación de sistemas y la preparación de datos. El enfoque actual para paliar el efecto de esta presión ha sido conservar recursos para proporcionar más apoyo cuando se acerque más la aplicación; lograr en la medida posible sinergias con Umoja en las iniciativas de gestión del cambio, de manera coherente con la visión original del proyecto de aplicar las IPSAS por medio de Umoja; y reducir la dependencia de empresas de consultoría especializadas cuando sea posible.

III. Aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público en el sistema de las Naciones Unidas

77. En 2011, dos organizaciones —el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Unión Postal Universal— se sumaron a otras nueve que habían aplicado previamente con éxito las IPSAS y habían recibido opiniones de auditoría sin reservas respecto de sus primeros estados financieros preparados conforme a las IPSAS. Las nueve organizaciones que las habían aplicado previamente siguieron obteniendo opiniones de auditoría sin reservas respecto de sus estados financieros posteriores.

78. En enero de 2012, otras 10 organizaciones empezaron a aplicar las IPSAS según el calendario previsto y están bien encaminadas para concluir su aplicación con éxito. Una organización, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, decidió recientemente posponer su aplicación de 2013 a 2014, tras determinar que no estaba lo suficientemente preparada para su aplicación en 2013, debido a las dificultades que suponía preparar los saldos de

apertura en paralelo con la reciente aplicación de un nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales. Está previsto que las otras dos organizaciones las apliquen en 2014.

79. En el anexo II figura una lista de las 24 organizaciones y las fechas correspondientes de aplicación de las IPSAS.

80. Las organizaciones continúan colaborando con el Grupo de Trabajo sobre normas de contabilidad del Comité de Alto Nivel sobre Gestión en sus objetivos para las fases de aplicación de las IPSAS y posterior a la aplicación. El proyecto para todo el sistema continúa prestando apoyo al Grupo de Trabajo.

A. Interacción con el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

81. Las IPSAS comprenden un conjunto dinámico de normas que evolucionan a lo largo del tiempo, por conducto del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en respuesta tanto a las necesidades de los usuarios como a los entornos cambiantes. El sistema de las Naciones Unidas interactúa periódicamente con el Consejo a fin de evaluar el efecto de las normas y las declaraciones nuevas o enmendadas y presentar sus opiniones. En octubre de 2011, el proyecto para todo el sistema preparó una evaluación de los riesgos y las oportunidades derivados de las declaraciones del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, y en enero de 2012 elaboró un informe sobre el estado de la adopción de las IPSAS por los gobiernos nacionales.

82. Actualmente, el proyecto más destacado del Consejo consiste en elaborar el marco conceptual para la presentación de informes financieros generales por las entidades del sector público, que establecerá y explicitará los conceptos que deberán aplicarse en la elaboración de los documentos relacionados con las IPSAS y otros documentos que proporcionen directrices sobre la información incluida en esos informes financieros. El Consejo está pasando a dirigir su actividad a la elaboración de normas y otras directrices más allá del ámbito de los informes financieros generales, basándose en su entendimiento de las necesidades de los usuarios y los informes elaborados por entidades del sector público, incluidos los objetivos de transparencia y rendición de cuentas. Algunos de los proyectos actuales del Consejo son: la presentación de información relativa al desempeño de los servicios, la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, y la armonización de las IPSAS y los informes estadísticos del Fondo Monetario Internacional.

83. El proyecto para todo el sistema, bajo la dirección del Grupo de Trabajo, elaboró informes en respuesta a las siguientes publicaciones del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público: a) borrador sobre las características clave del sector público y sus efectos en la presentación de informes financieros; b) documento de consulta relativo a la presentación de información sobre el desempeño de servicios; c) documento de consulta sobre la fase 4 del marco conceptual; y d) borrador sobre el debate y análisis de los estados financieros. Se está elaborando otro informe sobre el documento de consulta del programa de trabajo del Consejo para 2013-2014.

B. Directrices contables

84. En 2007 se consideró que se había establecido una plataforma normativa estable de IPSAS para todo el sistema; en los años siguientes, la atención se centró en mantener esa plataforma y proporcionar orientación sobre determinados requisitos de las IPSAS. En el período que se examina el equipo encargado de la aplicación de las IPSAS en todo el sistema elaboró tres documentos técnicos de exposición de problemas sobre: a) el tratamiento contable de los servicios comunes; b) el tratamiento contable y la divulgación de información de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas; y c) las transacciones entre organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La necesidad de este tipo de orientaciones contables está pasando a ser menos prioritaria debido a la exhaustiva cobertura de la mayor parte de las normas a lo largo de los últimos años.

C. Grupos de examen

85. A medida que más organizaciones han adquirido un conocimiento más profundo sobre la aplicación de las IPSAS, la atención ha pasado a las implicaciones prácticas de su aplicación. El Grupo de Trabajo estableció grupos de examen a fin de proporcionar un foro en el que las organizaciones pudieran intercambiar opiniones sobre problemas y experiencias, aprovechar los conocimientos especializados de todo el sistema de las Naciones Unidas y lograr una posición común en la medida de lo posible. Se crearon los siguientes grupos de examen: a) gestión del proceso de cierre (estados de cuentas), que prestó atención a las mejores prácticas que debían adoptarse durante la aplicación; b) presentación y conciliación de la información presupuestaria, que intercambió experiencias sobre los procesos de elaboración de la información a fin de apoyar la presentación de información presupuestaria en los estados financieros con arreglo a las IPSAS, y recomendó volver a examinar la presupuestación basada en valores devengados en una fase posterior cuando hubiera más experiencia sobre la aplicación de las IPSAS; y c) procesos de auditoría y supervisión, que resaltó el riesgo que suponía la cuestión del auditor-sucesor.

86. Debido a que ya muchas entidades han aplicado las IPSAS y otras las aplicarán de manera inminente, la atención está pasando gradualmente a los problemas relacionados con la fase posterior a la aplicación. Un grupo de examen sobre los problemas de la fase posterior a la aplicación se centró en las actividades en curso y posteriores a la aplicación en las entidades que han aplicado las IPSAS. Las organizaciones se están centrando también cada vez más en la obtención de beneficios de la aplicación de las IPSAS. Se estableció un grupo de examen sobre los beneficios de las IPSAS a fin de crear una base de datos de beneficios obtenidos o esperados, durante la aplicación o con posterioridad a esta, así como para examinar el costo de la aplicación de las IPSAS. Se están creando dos nuevos grupos de examen, a saber, sobre declaraciones de control interno e informes sobre los donantes.

D. Gestión de diferentes contabilidades

87. El mayor número de organizaciones que aplican las IPSAS proporciona más pruebas empíricas con relación a la armonización. El proyecto para todo el sistema

ha comparado los estados financieros con arreglo a las IPSAS en dos fases; mientras que una tercera fase está en curso, como se describe a continuación:

a) En septiembre de 2011, se examinaron los estados financieros con arreglo a las IPSAS de ocho organizaciones, prestando especial atención a las siguientes cuestiones: efectivo y equivalentes al efectivo; inventario; propiedades, planta y equipo; bienes intangibles; divulgación de información de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas; y declaración de información sobre partes relacionadas;

b) En abril de 2012, se compararon los estados financieros de nueve organizaciones con respecto a los ingresos y gastos de las transacciones sin contraprestación;

c) Actualmente se está realizando un análisis comparativo de los pasivos, que incluye las provisiones y las obligaciones acumuladas y los ingresos diferidos, así como un examen de las notas y otra información complementaria teniendo en cuenta el borrador sobre el debate y análisis de los estados financieros del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

88. El proyecto para todo el sistema está mejorando la nota normalizada sobre el tratamiento contable y la divulgación de información de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas para su inclusión en los estados financieros de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

89. Las IPSAS son pronunciamientos basados en principios que permiten cierto grado de discrecionalidad y diversidad en la aplicación. Su aplicación a diferentes modelos operacionales puede dar lugar a diferencias en determinados ámbitos entre las distintas organizaciones, que deben vigilarse. Cada vez se reconoce más que el Grupo de Trabajo puede facilitar un mejor análisis y una mejor articulación de las opciones disponibles con arreglo a las IPSAS, ejemplo de lo cual es la creación de un grupo de examen para abordar el tratamiento contable de los locales comunes. Del mismo modo, se ha previsto un análisis de las prestaciones a los empleados, cuyo alcance se está determinando.

E. Otros asuntos

90. La colaboración mantenida por el Grupo de Trabajo con el Grupo Técnico del Grupo de Auditores Externos ha producido varios beneficios, como:

a) Directrices sobre el traspaso de información entre el auditor saliente y el auditor entrante;

b) Reconocimiento de la importancia de que cada organización documente las razones por las que ha elegido sus políticas contables;

c) Reconocimiento de los riesgos que supone la transición de los auditores externos;

d) Reconocimiento de que los diferentes modelos operacionales de las organizaciones pueden llevar a aplicar determinadas normas IPSAS de distintas formas y que un enfoque armonizado no se puede lograr a expensas de una información verdadera e imparcial;

e) La voluntad del Grupo Técnico de debatir las prácticas divergentes una vez que el Grupo de Trabajo haya adoptado una posición;

f) Reconocimiento de que la presupuestación basada en valores devengados no puede aceptarse como un corolario inevitable de la adopción de las IPSAS sin un análisis adecuado de su efecto o un examen de los fundamentos para su adopción.

91. El proyecto para todo el sistema creó una plataforma basada en la web, que incluía foros de debate, a fin de facilitar el intercambio de información y experiencias con relación a las IPSAS por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El proyecto mantiene también un repositorio de cursos de capacitación sobre las IPSAS, que incluye una selección de material didáctico y un curso en español y francés. En 2012, se compartieron materiales didácticos con dos nuevos observadores en el Grupo de Trabajo.

92. El mandato actual del proyecto para todo el sistema vence a finales de 2013, y se supone que continúe hasta 2015. El Comité Directivo para la Adopción de las IPSAS en todo el sistema sigue dirigiendo la labor del equipo encargado del proyecto. Un grupo de trabajo del Comité Directivo ha realizado un examen interno del proyecto para reevaluar su futuro más allá de 2013, incluidas las orientaciones estratégicas y los recursos necesarios. El Grupo de Trabajo y la Red de Finanzas y Presupuesto examinarán el informe de ese grupo de trabajo y formularán una recomendación para su examen por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión en septiembre de 2012.

IV. Medidas que deberá adoptar la Asamblea General

93. Se solicita a la Asamblea General que tome nota del presente informe.

Anexo I

Estructura del plan de realización de los beneficios

El plan de realización de beneficios se está elaborando con arreglo a la siguiente estructura:

a) Categoría de beneficios. Una de las cinco categorías de beneficios que el Secretario General prometió a la Asamblea en el documento A/60/864/Add.3. Cada categoría contendrá beneficios más pormenorizados;

b) Descripción del beneficio. Esfera de beneficio específica que se examina;

c) Base de referencia del beneficio. Situación actual, indicada en el contexto del logro del beneficio. Es la medida para elaborar la matriz de beneficios, si procede;

d) Resultado del beneficio. Objetivo del beneficio que se habrá de alcanzar, ya sea en términos cualitativos (mejora, aumento, mayor eficiencia) o cuantitativos, siempre que sea posible (por ejemplo, en términos porcentuales). Los resultados finales se apoyan en hitos intermedios en la consecución del beneficio. Si está previsto que el resultado se alcance a lo largo de varios períodos, los hitos en la consecución del beneficio se incluirían en el calendario por períodos. Se elaborarán matrices de beneficios para asignar valor monetario a los resultados cuantificables, en la medida de lo posible;

e) Cambios necesarios. Cambios en los procesos, los sistemas, las estructuras organizativas, los controles internos y otros, que contribuyan a alcanzar el resultado esperado del beneficio;

f) Gestión del riesgo. Detección, medición y gestión de los riesgos asociados a la no obtención del beneficio, incluida la formulación de una estrategia de mitigación;

g) Plazos para la obtención del resultado del beneficio. Hitos intermedios y calendario para su consecución. Incluirá una lista de plazos para alcanzar cada hito en la consecución del resultado;

h) Administradores responsables del beneficio. Oficinas o funcionarios directivos superiores encargados de llevar a cabo el cambio para asegurar la realización del beneficio específico;

i) Interesados en el beneficio. i) Grupos de trabajo responsables de la realización del beneficio bajo la dirección del administrador responsable; ii) grupos que deben contribuir a la definición o realización de los beneficios;

j) Beneficiarios. Beneficiarios del valor que se realizará. Debe informárseles del proceso y los logros intermedios en la realización de los beneficios;

k) Facilitadores principales. Otros proyectos o iniciativas de la Organización que contribuirán a la realización del beneficio. Debe señalarse y documentarse los elementos que faciliten la realización del beneficio;

l) Enfoque y método. Matrices e indicadores cualitativos (cuantitativos cuando sea posible) que permitan hacer un seguimiento de los progresos;

m) Presentación de informes. Forma y frecuencia de los informes a los interesados, los beneficiarios y al Comité Directivo de las IPSAS;

n) Progresos recientes. Se actualizará mensualmente con los progresos alcanzados en la realización del beneficio y resaltaré cualquier problema para su examen por el Comité Directivo de las IPSAS.

Esta estructura se aplicará para determinar las esferas de beneficio en las categorías de los beneficios prometidos. Por ejemplo, en la categoría de “mejora de la gestión de activos y pasivos”, habrá secciones separadas que se ocuparán de las esferas de beneficios relativas a bienes raíces, planta y equipo, inventarios, activos intangibles, cuentas por cobrar, inversiones, efectivo y equivalentes al efectivo, pasivo por prestaciones a los empleados, y otros.

Anexo II

Fechas de aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

<i>Organización</i>	<i>Fecha de aplicación</i>
Programa Mundial de Alimentos	2008
Organización de Aviación Civil Internacional	2010
Organización Marítima Internacional	2010
Unión Internacional de Telecomunicaciones	2010
Organización Panamericana de la Salud	2010
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	2010
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	2010
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	2010
Organización Meteorológica Mundial	2010
Organismo Internacional de Energía Atómica	2011
Unión Postal Universal	2011
Organización Internacional del Trabajo	2012
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	2012
Fondo de Población de las Naciones Unidas	2012
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	2012
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	2012
Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos	2012
Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	2012
ONU-Mujeres	2012
Organización Mundial de la Salud	2012
Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA	2012
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	2014
Secretaría de las Naciones Unidas	2014
Organización Mundial del Turismo	2014