



Asamblea General

Distr. general
23 de julio de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 131 del programa provisional*

Informes financieros y estados financieros auditados e informes de la Junta de Auditores

Resumen sucinto de las principales constataciones y conclusiones que figuran en los informes de la Junta de Auditores correspondientes al bienio 2012-2013 y los ejercicios económicos anuales de 2012 y 2013

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General, de conformidad con la resolución [47/211](#), un resumen sucinto de las principales constataciones y conclusiones que figuran en los informes de la Junta de Auditores sobre su auditoría de las cuentas correspondientes a los ejercicios económicos terminados el 31 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2013.

* [A/69/150](#).



Cartas de envío

Carta de fecha 30 de junio de 2014 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el presidente de la Junta de Auditores

Tengo el honor de transmitirle un resumen sucinto de las principales constataciones y conclusiones que figuran en los informes de la Junta de Auditores correspondientes al bienio 2012-2013 y los ejercicios económicos anuales de 2012 y 2013.

(Firmado) Sir Amyas C. E. **Morse**
Contralor y Auditor General del Reino Unido de Gran Bretaña
e Irlanda del Norte
Presidente de la Junta de Auditores

Carta de fecha 30 de junio de 2014 dirigida al Secretario General por el Presidente de la Junta de Auditores

Tengo el honor de transmitirle el resumen sucinto de las principales constataciones, conclusiones y recomendaciones que figuran en los informes preparados por la Junta de Auditores para su presentación a la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones.

(Firmado) Sir Amyas C. E. **Morse**
Contralor y Auditor General del Reino Unido de Gran Bretaña
e Irlanda del Norte
Presidente de la Junta de Auditores

Siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCI	Centro de Comercio Internacional
CCPPNU	Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNU	Universidad de las Naciones Unidas

Resumen sucinto de las principales constataciones y conclusiones que figuran en los informes de la Junta de Auditores correspondientes al bienio 2012-2013 y los ejercicios económicos anuales de 2012 y 2013

Resumen

La Asamblea General, en su resolución [47/211](#), invitó a la Junta de Auditores a que presentara una recapitulación de las principales deficiencias de la gestión de programas y financiera y de los casos de utilización inapropiada o fraudulenta de recursos, así como de las medidas adoptadas por las entidades competentes. Las constataciones y conclusiones que figuran en el presente informe guardan relación con las principales deficiencias y los temas comunes señalados por la Junta en sus informes a la Asamblea General sobre 19 entidades, además de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (véase el anexo I). La Junta también se basa en sus informes sobre distintos temas elaborados en el mismo período. Las constataciones detalladas y las recomendaciones conexas relativas a cada una de las entidades figuran en el informe de auditoría correspondiente a cada organización.

Cuestiones principales

En resumen, las cuestiones principales que se señalan en el presente informe son las siguientes:

Opiniones de auditoría

- La Junta de Auditores ha auditado los estados financieros y examinado las operaciones de 19 organizaciones, además de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. No se emitieron opiniones con reservas. En 2012 se emitieron dos párrafos de énfasis, pero las cuestiones señaladas se resolvieron en 2013. La Junta observa una mejora constante de los procesos de preparación del cierre y los estados financieros.

Aplicación de las IPSAS

- La adopción de las IPSAS a partir del 1 de enero de 2014 en todas las entidades de incumbencia de la Junta representa un logro importante. Las entidades que han comenzado el proceso de aplicación en 2014 aún afrontan dificultades, y la Junta solo podrá informar en 2015 sobre si han presentado satisfactoriamente estados financieros conformes con las IPSAS. Los progresos iniciales en la elaboración de planes estructurados de realización de beneficios fueron lentos pero en 2013 se han logrado avances considerables. La aplicación de las IPSAS está impulsando una mejora de los conocimientos y la capacidad de gestión financiera a todos los niveles.

Gestión del riesgo institucional

- Si bien observa que algunas entidades se encuentran en una etapa más avanzada que otras, la Junta ha expresado anteriormente su preocupación por el hecho de que las entidades de las Naciones Unidas no aplican un enfoque de gestión del riesgo institucional. Reconoce que la aplicación de un sistema de gestión del riesgo institucional es una tarea difícil, pero los progresos han sido lentos. Aunque todavía sigue trabajando en ello, el Comité de Gestión de las Naciones Unidas ha logrado avances importantes mediante la identificación de seis riesgos estratégicos clave, el desarrollo de mecanismos de gobernanza para la gestión del riesgo y el establecimiento de registros de riesgos específicos para los distintos departamentos.

Gestión de operaciones dispersas por todo el mundo

- Muchas de las entidades de incumbencia de la Junta funcionan a través de grandes redes de oficinas exteriores. La Junta sigue observando que existen problemas a la hora de encontrar un equilibrio adecuado entre dotar a las oficinas exteriores de suficiente flexibilidad y autoridad y establecer un nivel adecuado de control, intervención y supervisión por parte de las funciones de la sede. Esta es una cuestión que se ha planteado una vez más durante el bienio, por ejemplo, en la UNODC, ONU-Mujeres, y en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Presupuestos

- El presupuesto de una organización es un instrumento clave para decidir cómo se van a asignar los recursos a fin de cumplir los objetivos estratégicos. Las Naciones Unidas utilizan el presupuesto ordinario para acordar la dotación financiera en cuyo marco cada organización, departamento o dependencia institucional debe llevar a cabo su labor. Sin embargo, el presupuesto ofrece escasa utilidad como instrumento de gestión a nivel estratégico y operacional, consume demasiados recursos para el nivel de cambio y valor estratégico que ofrece a la Organización, y no se basa en un conocimiento preciso del costo efectivo de ejecución.

Gestión financiera

- Una clasificación clara de los gastos de administración y los programas es la base de una gestión eficaz de los gastos. En la actualidad, la mayoría de las entidades no analizan su base de gasto total de esta manera, en el sentido de que es difícil determinar la proporción de recursos que se utilizan para realizar actividades de primera línea.
- La adopción de las IPSAS y la introducción de sistemas de planificación de los recursos institucionales ofrece una valiosa oportunidad de producir periódica y sistemáticamente información sobre el rendimiento financiero para uso de la administración. Todas las entidades han avanzado en este sentido, y muchas tienen planes para seguir mejorando y perfeccionando la presentación de informes sobre su gestión financiera.

- En la mayoría de las entidades el valor de las obligaciones por terminación del servicio (en particular el costo del seguro médico después de la separación del servicio) sigue aumentando como reflejo de unas hipótesis de gestión actualizadas sobre la esperanza de vida, los costos de atención sanitaria y las tasas de descuento que se utilizan en las evaluaciones actuariales. Sin embargo, solo unas pocas entidades han elaborado un plan para financiar esas obligaciones, lo cual aumenta el riesgo de que la escalada de los costos afecte desfavorablemente a la ejecución de los mandatos en el futuro.

Asociados en la ejecución de proyectos

- Los asociados en la ejecución constituyen una parte fundamental del modelo de prestación de servicios de muchas organizaciones de las Naciones Unidas. Algunas entidades han adoptado medidas dirigidas a fortalecer el sistema de gestión que se utiliza para trabajar con los asociados en la ejecución. Sin embargo, queda mucho por hacer a fin de establecer un enfoque más basado en los riesgos para la selección, el seguimiento y el cierre de proyectos llevados a cabo por asociados en la ejecución. Por ejemplo, no existe la obligación de compartir información sobre el desempeño de los asociados en la ejecución entre las distintas entidades de las Naciones Unidas. Ello limita la capacidad de las entidades para premiar el buen desempeño con más contratos, incentivar a los asociados en la ejecución con peor desempeño para que demuestren mejoras en el rendimiento, y evitar la contratación de asociados en la ejecución sospechosos o declarados culpables de haber participado en actividades fraudulentas.

Sensibilización sobre el fraude

- Habida cuenta de la magnitud y la complejidad de las actividades que muchas entidades realizan a nivel mundial y los entornos de alto riesgo en que esas actividades se llevan a cabo, es poco probable que el nivel de fraudes constatados refleje la cuantía o la naturaleza del riesgo de fraude al que se enfrentan.
- La Junta observa que dos de tres entidades examinadas (las Naciones Unidas y el ACNUR) carecen de una estrategia integrada de lucha contra el fraude y no han evaluado su exposición potencial al fraude. En las Naciones Unidas, en particular, la fragmentación de las políticas, procedimientos y directrices existentes puede disuadir o demorar al personal en la presentación de denuncias o la lucha contra el fraude.
- La mayoría de las entidades poseen dependencias de investigación, pero se encuentran limitadas en la medida en que pueden perseguir fraudes que trascienden sistemáticamente las divisiones institucionales. Existe una escasa coordinación de la capacidad de investigación y, por tanto, la Junta alienta al sistema de las Naciones Unidas a considerar la posibilidad de establecer una dependencia de lucha contra el fraude a nivel de todo el sistema equipada y capacitada para ocuparse del fraude en nombre de todas las entidades.

Competencia en materia de servicios institucionales básicos

- Si bien no parecen significativos, la Junta sigue observando problemas de incumplimiento en el desempeño de importantes funciones institucionales. Los problemas de incumplimiento se explican también por las lagunas de competencia que existen en las distintas entidades en lo que respecta a la gestión de los recursos humanos, los activos, las adquisiciones y los contratos y la tecnología de la información y las comunicaciones. Todas estas son importantes funciones institucionales vitales para la realización eficaz en función de los costos de las actividades de las distintas entidades.

Transformación institucional en las Naciones Unidas

- Las Naciones Unidas se encuentran inmersas en una serie de importantes actividades de transformación institucional, incluida la implantación de un nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales (Umoja) y la aplicación de las IPSAS. Si bien reconoce el desafío que supone poner en práctica de manera simultánea una serie de importantes transformaciones institucionales en el complejo, altamente federado y diverso entorno de las Naciones Unidas, la Junta ha seguido resaltando un conjunto de temas comunes como, por ejemplo: la necesidad de convenir y articular una visión de cambio; una evaluación realista e integral de la capacidad de las Naciones Unidas para absorber los cambios y cumplir sus mandatos vigentes; una gobernanza, rendición de cuentas y gestión de las prestaciones más eficaces; y una mejor gestión de los programas y proyectos.

Estado de la aplicación de las recomendaciones

- La Junta considera que el logro de una tasa de aplicación total del 56% para las 19 entidades 21 meses después de la presentación del informe pone de relieve un sólido compromiso de la administración a pesar de que dicho porcentaje es menor que el registrado en 2008-2009 (65%). Un 40% de las recomendaciones (28% en 2008-2009) estaba en vías de aplicación, el 2% correspondía a recomendaciones que la administración aún no había comenzado a aplicar y el 1% restante a recomendaciones que habían quedado superadas por los acontecimientos.

A. **Ámbito y mandato**

1. En su resolución 47/211, la Asamblea General invitó a la Junta de Auditores a que presentara una recapitulación de las principales deficiencias de la gestión de programas y financiera y de los casos de utilización inapropiada o fraudulenta de recursos, así como de las medidas adoptadas por las entidades competentes. Las constataciones y conclusiones que figuran en el presente informe guardan relación con las principales deficiencias y los temas comunes señalados por la Junta en sus informes a la Asamblea General de 2012 y 2013 sobre 19 entidades, además de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (véase el anexo I)¹. La Junta también se basa en sus informes sobre distintos temas elaborados en el mismo período. Las constataciones detalladas y las recomendaciones conexas relativas a cada una de las entidades figuran en el informe de auditoría correspondiente a cada organización. La Junta preparó otros informes dirigidos al Consejo de Seguridad y otros órganos rectores, cuyos detalles no se incluyen en el presente informe.

2. De conformidad con lo dispuesto por la Asamblea General en su resolución 68/19, a partir de 2014 la Junta publicará anualmente su resumen sucinto como un reflejo de que todas las entidades de su incumbencia han aplicado las IPSAS y presentan informes con una periodicidad anual.

3. El 27 de enero de 2014, en el contexto de la resolución 68/19, el Presidente de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto solicitó a la Junta a que en sus informes futuros siguiera proporcionando información sobre las cuestiones intersectoriales, a saber, la necesidad de:

- Un mejor control y vigilancia de los asociados en la ejecución debido a la posibilidad de abuso por terceros que realizan actividades en nombre de entidades de las Naciones Unidas
- Fortalecer funciones institucionales básicas tales como adquisiciones, gestión de contratos y gestión financiera y presupuestaria mediante la mejora de las competencias del personal
- Una mayor supervisión, rendición de cuentas y gobernanza de operaciones dispersas por todo el mundo y el logro de un equilibrio óptimo entre la descentralización de las atribuciones delegadas y el nivel apropiado de supervisión y control por parte de las respectivas oficinas de las sedes.

4. La Junta ha seguido informando sobre las cuestiones intersectoriales en sus informes correspondientes a las distintas entidades. En el presente informe resumido también incluye observaciones sobre la rendición de cuentas y la gobernanza de operaciones dispersas por todo el mundo (secc. D), los asociados en la ejecución (secc. G) y las competencias del personal en relación con las funciones institucionales básicas (secc. I).

¹ A fin de apoyar mejor la Asamblea General en su función de gobernanza, la Junta incluye las operaciones de mantenimiento de la paz en el presente informe para ofrecer una idea más completa de las principales deficiencias señaladas en sus informes. Las operaciones de mantenimiento de la paz tienen un ciclo financiero anual que finaliza el 30 de junio y, por consiguiente, las cifras relativas a esas operaciones corresponden a esa fecha a menos que se indique lo contrario. Desde 2012, nueve entidades de incumbencia de la Junta han aplicado las IPSAS y en la actualidad preparan estados financieros con una periodicidad anual. En el presente informe se resumen las conclusiones relativas a esas entidades correspondientes a 2012 y 2013.

B. Opiniones de auditoría

5. La Junta de Auditores ha auditado los estados financieros y examinado las operaciones de 19 organizaciones, además de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (véase el anexo I), de conformidad con lo dispuesto en la resolución 74 (I) de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 1946. La Junta ha publicado informes resumidos que contienen sus opiniones de auditoría e informes detallados con las constataciones y recomendaciones detalladas de cada auditoría (véase el anexo II, donde figura una descripción de los tipos de opiniones de auditoría).

6. La Junta emitió 30 opiniones de auditoría durante el bienio 2012-2013 (véase el cuadro 1). Los aspectos principales que cabe destacar son los siguientes:

- Las ocho entidades que aplicaron las IPSAS en 2012 recibieron nuevamente una opinión sin salvedades en 2013.
- Las 10 entidades que presentaron informes bienales para 2012-2013 con arreglo a las UNSAS recibieron opiniones de auditoría sin salvedades. A partir de 2014 las 10 entidades presentarán informes con una periodicidad anual conforme a las IPSAS.
- Las operaciones de mantenimiento de la paz que presentaron informes con arreglo a las UNSAS recibieron opiniones sin salvedades en ambos ejercicios. Los estados financieros de las operaciones de mantenimiento de la paz correspondientes al ejercicio terminado el 30 de junio de 2014 se elaborarán con arreglo a las IPSAS.

7. La Junta observa una tendencia de mejora constante en los procesos de preparación del cierre y los estados financieros.

Cuadro 1

Tipos de opiniones emitidas por la Junta de Auditores correspondientes al ejercicio económico en curso en comparación con ejercicios anteriores

Organización	2013			2012			2010-2011		
	Opiniones sin salvedades	Opiniones con reservas	Párrafos de énfasis o sobre otras cuestiones	Opiniones sin salvedades	Opiniones con reservas	Párrafos de énfasis o sobre otras cuestiones	Opiniones sin salvedades	Opiniones con reservas	Párrafos de énfasis o sobre otras cuestiones
Naciones Unidas ^a	X				–		X		
Operaciones de mantenimiento de la paz ^b	X			X			X		
CCI ^a	X				–		X		
Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales ^d	X				–			–	
FNUDC ^d	X			X				–	
PNUD ^c	X			X			X		
PNUMA ^a	X				–		X		
UNFPA ^c	X			X			X		
ONU-Hábitat ^a	X				–		X		
UNICEF ^c	X			X		X	X		
UNITAR	X				–		X		
UNHCR ^c	X			X			X		
CCPPNU ^c	X			X			X		
UNODC ^a	X				–		X		
UNOPS ^c	X			X			X		
OOPS ^c	X			X		X	X		X
UNU ^a	X				–		X		
ONU-Mujeres ^{c,d}	X			X				–	
Tribunal Penal Internacional para Rwanda ^a	X				–		X		
Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia ^a	X				–		X		
Total	20			10	0	2	17	0	1

^a Período bienal de presentación de informes terminado el 31 de diciembre de 2013.

^b Período de 12 meses terminado el 30 de junio.

^c Período anual de presentación de informes terminado el 31 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2013 tras la aplicación de las IPSAS.

^d El primer ejercicio de contabilidad del Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales fue 2013; el primer ejercicio de contabilidad de ONU-Mujeres y el FNUDC fue 2012.

C. Aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y realización de beneficios

8. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 61/233 de la Asamblea General y en respuesta a las observaciones formuladas por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre la adopción de las IPSAS (véase A/65/782, párrs. 18 y 19), la Junta ha seguido evaluando el estado de aplicación de las IPSAS en sus informes sobre las distintas entidades y también en un informe sobre el progreso general realizado. El cuarto informe sobre los progresos realizados (A/69/155) será el último informe de ese tipo puesto que a partir de 2014 todas las entidades de las Naciones Unidas deberían haber aplicado las IPSAS.

9. La adopción de las IPSAS en todas las entidades de incumbencia de la Junta constituye un logro importante. Demuestra el compromiso de la administración con una presentación de informes financieros más completa, transparente, oportuna y eficaz, y la gestión activa de un exigente programa de transformación. No obstante, las entidades que han comenzado el proceso de aplicación en 2014 aún afrontan dificultades, y la Junta solo podrá informar en 2015 sobre si se han presentado satisfactoriamente estados financieros conformes con las IPSAS.

Realización de los beneficios que pueden obtenerse de la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

10. Si bien la presentación de estados financieros conformes con las IPSAS constituirá un logro destacado, la prueba definitiva del éxito será el logro de los beneficios previstos. Esta es la razón por la cual la Junta ha subrayado la necesidad de elaborar planes claros de realización de los beneficios. Si bien el progreso inicial fue lento, en 2013 varias entidades lograron verdaderos avances en lo que respecta a la elaboración y aplicación de planes de mejora. También se aprecian beneficios en la presentación de informes financieros al personal directivo superior (el ACNUR, ONU-Mujeres, el UNICEF y el OOPS) e inversiones en técnicas de gestión financiera para el personal de operaciones y finanzas (el PNUD, el UNFPA, el ACNUR y el UNICEF). Las Naciones Unidas han elaborado y aprobado un plan de beneficios de las IPSAS que utilizarán junto con las demás entidades a las que presta apoyo que han iniciado el proceso de aplicación en 2014. Otras entidades (el ACNUR, el UNICEF, la CCPNU, ONU-Mujeres, el PNUD y el FNUDC) han puesto en marcha planes de realización de beneficios con mecanismos claramente definidos para la determinación y el seguimiento de los beneficios. Los marcos ya establecidos permitirán informar sobre la obtención de beneficios tangibles en los próximos 12 a 18 meses.

11. La Junta ha destacado cómo la nueva información basada en las IPSAS debe posibilitar la obtención de mejoras en importantes funciones institucionales. El examen estratégico de la infraestructura de las Naciones Unidas² se cita como un ejemplo del modo en que una mejor información sobre los activos, generada para apoyar la aplicación de las IPSAS, permite que la Administración analice y planifique con mayor eficacia su programa de mantenimiento de la infraestructura para sus bienes inmuebles en todo el mundo.

² El examen estratégico de la infraestructura tiene por objeto proporcionar un conocimiento informado de las futuras necesidades de infraestructura y enfoques para la gestión de activos (A/68/733).

D. Gestión financiera

Indicadores de sostenibilidad financiera

12. En los casos en que había información disponible, la Junta utilizó el análisis de los coeficientes del activo y el pasivo para evaluar la sostenibilidad financiera y la liquidez de todas las entidades de las Naciones Unidas. En general, un coeficiente de 1:1 se considera un buen indicador de sostenibilidad financiera.

13. Las siete entidades que presentan informes con arreglo a las IPSAS desde 2012 pueden demostrar su sostenibilidad financiera, ya que tienen activos más que suficientes para atender todas sus obligaciones inmediatas y a más largo plazo (véase el cuadro 2). Además, seis de las siete entidades pueden demostrar que poseen liquidez para atender sus obligaciones pues su coeficiente de efectivo supera el 1:1. En el caso del OOPS, el coeficiente de efectivo es inferior a 1:1. Sin embargo, la Junta ha confirmado que el OOPS puede satisfacer sus obligaciones inmediatas en el momento de su vencimiento. En cuanto al ACNUR, su coeficiente de solvencia es lo suficientemente elevado como para justificar un nuevo examen de las necesidades operacionales con el fin de determinar si ello justifica un nivel de activos tan superior al nivel del pasivo. En el caso de ONU-Mujeres, el coeficiente de liquidez es relativamente elevado puesto que recibió contribuciones importantes por valor de 37 millones de dólares al final del ejercicio, fondos que al 31 de diciembre de 2013 se mantenían en efectivo e inversiones.

Cuadro 2

Análisis de los coeficientes: entidades que presentan informes con arreglo a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público al 31 de diciembre de 2013

	UNOPS	ACNUR	UNICEF	PNUD	OOPS	ONU- Mujeres	UNFPA
Coeficiente de solvencia^a							
Activos corrientes:							
pasivos corrientes	0,73	8,7	3,2	4,41	2,41	8,9	2,9
Total del activo:							
total del pasivo ^b	1,08	3,2	2,1	3,38	1,35	4,7	4,6
Coeficiente de efectivo^c							
Efectivo + inversiones a corto plazo:							
pasivos corrientes	1,09	3,5	1,79	3,86	0,42	7,2	4,2
Coeficiente de liquidez^d							
Efectivo + inversiones + cuentas por cobrar:							
total del pasivo	1,07	2,2	1,44	4,08	0,31	7,6	0,7

Fuente: análisis de los estados financieros realizado por la Junta.

^a Un valor alto indica la capacidad de la entidad para pagar sus pasivos a corto plazo.

^b Un valor alto es un buen indicador de solvencia.

^c El coeficiente de efectivo es un indicador de la liquidez de una entidad que refleja la cantidad de efectivo, equivalentes de efectivo y fondos invertidos que hay en los activos corrientes para cubrir los pasivos corrientes.

^d El coeficiente de liquidez es más conservador que el coeficiente de solvencia porque no incluye las existencias ni otros activos corrientes, que son más difíciles de convertir en efectivo. Un valor más alto refleja una mayor liquidez del activo corriente.

14. La Junta ha llevado a cabo un análisis similar para las entidades que aún presentan informes con arreglo a las UNSAS (véase el cuadro 3). Esas entidades no pueden compararse directamente con las que figuran en el cuadro 1 porque no declaran la totalidad de su activo y su pasivo. Sin embargo, sobre la base de la información disponible al respecto, las cuatro entidades pueden demostrar su sostenibilidad financiera y que poseen liquidez suficiente para atender el pasivo declarado. Cada una de las entidades tiene un coeficiente de efectivo superior a 1:1, lo que demuestra su liquidez para satisfacer las obligaciones que surjan a corto plazo.

Cuadro 3

Análisis de los coeficientes financieros de las entidades que presentan informes con arreglo a las Normas de Contabilidad del Sistema de las Naciones Unidas al 31 de diciembre de 2013

	<i>Naciones Unidas</i>	<i>UNODC</i>	<i>ONU-Hábitat^a</i>	<i>CCI</i>	<i>PNUMA^b</i>
Coefficiente de solvencia					
Activos corrientes:					
pasivos corrientes	2,14	4,8	–	3,44	–
Total del activo:					
total del pasivo	1,27	3,6	3,1	0,85	1,96
Coefficiente de efectivo					
Efectivo + inversiones					
a corto plazo:					
pasivos corrientes	1,85	3,3	1,69	2,74	–
Coefficiente de liquidez					
Efectivo + inversiones					
+ cuentas por cobrar:					
total del pasivo	0,78	2,5	1,94	0,70	1,59

Fuente: análisis de los estados financieros realizado por la Junta.

^a Los estados financieros del PNUMA y el ONU-Hábitat no clasifican la información de un modo que permita hacer un cálculo comparativo del coeficiente de solvencia.

^b Los estados financieros del PNUMA no clasifican la información de un modo que permita hacer un cálculo comparativo del coeficiente de efectivo.

Mejora de la gestión financiera

15. La nueva capacitación impartida y la documentación actualizada sobre las políticas y procedimientos, vinculadas con la aplicación de las IPSAS en las Naciones Unidas, ha contribuido a mejorar la competencia, capacidad y conocimientos sobre gestión financiera del personal en todas las entidades. Las entidades tienen dificultades para contratar a personal bien familiarizado con las IPSAS y necesitan examinar la idoneidad de sus estrategias de capacitación y obtención de recursos para mantener el nivel necesario de conocimientos contables.

16. Si bien todavía no hay indicios de que exista una iniciativa más amplia para transformar y modernizar el papel de la función de finanzas, hay ejemplos alentadores de una mejor gestión financiera e iniciativas de mejora en curso en todas las entidades tras la adopción de las IPSAS. En particular, el UNICEF, el UNFPA y

el PNUD están ofreciendo a un número importante de funcionarios un programa de capacitación y certificación de prestigio internacional sobre finanzas del sector público y orientadas a las IPSAS en colaboración con el Colegio profesional de expertos en contabilidad y finanzas del sector público. El objetivo es seguir desarrollando los conocimientos y competencias en materia de gestión financiera del personal que trabaja en finanzas o participa en la gestión y supervisión de los recursos financieros. El programa de capacitación comenzó en los primeros grupos de personal en 2014. Se trata esta de una iniciativa que otras entidades podrían considerar de utilidad.

17. Entretanto, en los casos de las entidades que ya han adoptado las IPSAS se ha constatado que hay un mayor rigor en los procesos de gestión financiera generados por las Normas. Por ejemplo:

- ONU-Mujeres introdujo una serie de nuevas directrices y procesos financieros, trasladando la responsabilidad y la rendición de cuentas por las funciones de gestión financiera a las oficinas en los países, lo cual permite que la sede desempeñe una labor de supervisión y control de calidad más efectiva. Ello está transformando los procesos institucionales y de gestión financiera de ONU-Mujeres y mejorando tanto la gestión y como la presentación de informes a los donantes.
- El UNFPA ha automatizado el proceso de preparación de sus estados financieros, lo cual está permitiendo que la administración dedique más tiempo a examinar, en lugar de a preparar, los estados financieros.

Mejor información financiera para la administración

18. La adopción de las IPSAS, y los cambios consiguientes en los sistemas de planificación de los recursos institucionales, ofrece una valiosa oportunidad de producir periódica y sistemáticamente información sobre el rendimiento financiero para uso de la administración. Todas las entidades han hecho progresos a este respecto, y casi todas las entidades proporcionan a la administración mejor información de algún tipo con carácter mensual y trimestral. Muchas también tienen planes claros para seguir mejorando y perfeccionando la presentación de informes a la administración sobre su gestión financiera, por ejemplo, el ACNUR, el OOPS y el UNICEF.

19. Las entidades que van a comenzar a aplicar las IPSAS en 2014 todavía no producen sistemáticamente información financiera durante el ejercicio, a pesar de que las Naciones Unidas han comenzado a proporcionar a su Comité de Gestión informes trimestrales sobre sus tenencias de efectivo e inversiones y análisis de los principales coeficientes de rendimiento financiero.

Transparencia en la presentación de informes sobre los gastos administrativos y de los programas

20. Si bien existen focos de buenas prácticas, por lo general en muchas entidades, ni en los estados financieros ni en la información financiera subyacente se analiza el nivel de gastos administrativos efectuados en el marco de los presupuestos de las actividades de primera línea. Tampoco hay forma de determinar el nivel de gastos administrativos incurridos en la ejecución de actividades extrapresupuestarias.

21. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas deben contar con sistemas eficaces de gestión de los gastos para asegurar el cumplimiento efectivo de sus mandatos. La reducción de la financiación básica procedente de los Estados Miembros, tanto en términos absolutos como en porcentaje del total de ingresos en todas las entidades, y la utilización cada vez mayor de contribuciones voluntarias de fondos reservados aumenta la necesidad de supervisar y contener los gastos administrativos.

22. Una información financiera y de gestión fidedigna y completa y una clasificación clara de los gastos administrativos y de los programas constituyen la base de una gestión eficaz de los gastos. Sin embargo, en la actualidad la mayoría de las entidades no analizan sistemáticamente su base de gasto total separando las categorías de gastos administrativos y de los programas. Por ejemplo:

- Las Naciones Unidas asignan los gastos que efectúan con cargo al presupuesto ordinario a distintas actividades, incluidas funciones administrativas como los servicios de apoyo comunes y actividades administrativas, pero no pueden diferenciar claramente los gastos administrativos de los gastos de los programas.
- La UNOPS no dispone de información exhaustiva sobre los gastos y no siempre separa los elementos de los gastos de los programas de los gastos administrativos directamente imputados a proyectos, como el alquiler de oficinas, los servicios de contabilidad y otros servicios de apoyo. Los gastos administrativos indirectos (“gastos de gestión”) se supervisan, pero los gastos administrativos pueden recibir un tratamiento desigual.
- En el UNICEF, la cuantía de los gastos directos de apoyo a los programas varía en función de las oficinas en los países, los programas y los asociados en la ejecución. Es necesario comprender mejor las variaciones puesto que ello constituye una oportunidad para mejorar la eficacia de las operaciones.

23. Algunas entidades, como la UNODC y el ACNUR, han realizado progresos a la hora de distinguir más claramente los gastos administrativos de los gastos de los programas. Una información más completa sobre los gastos, impulsada por las IPSAS, y los nuevos sistemas de planificación de los recursos institucionales, ofrecen la posibilidad de que las entidades de las Naciones Unidas comprendan mejor los gastos de sus actividades. Ello será de vital importancia ya que es probable que continúen las presiones fiscales y los cambios en los métodos de financiación y que aumente la presión para gestionar los gastos generales de administración de manera tan férrea y transparente como sea posible. Hasta que las entidades no dispongan de mejor información sobre los gastos administrativos y de los programas, no pueden dar garantías a los Estados Miembros sobre la eficiencia y la eficacia con que utilizan los recursos financieros que se les proporcionan. Esta será una esfera de interés para la Junta en auditorías futuras.

Obligaciones por terminación del servicio

24. La Junta ha seguido examinando la evaluación actuarial de las obligaciones acumuladas por terminación del servicio y posteriores a la jubilación y supervisando los progresos en la gestión de esas obligaciones, como se resume en el cuadro 4. Por lo general, los aumentos reflejan hipótesis de gestión actualizadas sobre la esperanza de vida, los gastos sanitarios y las tasas de descuento que se utilizan en

las evaluaciones actuariales. Pese a que cada vez hay más entidades que declaran la totalidad de sus obligaciones por terminación del servicio, lo cual aumenta la visibilidad del nivel general de crecimiento, solo unas pocas entidades han elaborado un plan de financiación de esas obligaciones. Sin un plan de ese tipo, las entidades tendrán que afrontar el riesgo de que la escalada de los gastos repercute negativamente en el cumplimiento de sus mandatos en el futuro.

Cuadro 4

Obligaciones por terminación del servicio en las Naciones Unidas y sus fondos y programas (cuando se dispone de datos comparativos)

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

Organización	Obligaciones por terminación del servicio			Incluido el seguro médico después de la separación del servicio			Método de presentación			No existe un plan de financiación
	2013	2011	Aumento (porcentaje)	2013	2011	Aumento (porcentaje)	Total ^a	Parcial ^b	Nota ^c	
Naciones Unidas	3 592 254	3 214 813	12	3 223 015	2 916 305	11	x			x
Operaciones de mantenimiento de la paz	1 183 133	958 431	23	896 991	768 750	17	x			x
CCI	62 146	60 116	3	55 922	54 839	2	x			x
FNUDC ^d	12 828	–	–	7 899	–	–				
PNUD	954 622	984 687	-3	858 155	826 538	4		x	x	x
PNUMA	113 888	102 111	12	84 725	77 216	10	x			x
UNFPA	259 331	195 132	33	209 399	163 289	28	x			
ONU-Hábitat	24 687	23 292	6	17 805	17 439	2	x			x
UNICEF	922 569	921 563	0	816 022	783 172	4			x	
UNITAR	6 404	4 904	31	4 897	3 720	32	x			
ACNUR	530 053	482 918	10	417 590	350 773	19	x			
CCPPNU	56 319	48 314	17	51 174	44 868	14	x			
UNODC	43 870	42 232	4	29 109	30 178	-4	x			x
UNOPS	66 570	57 027	17	50 427	39 900	26		x	x	
OOPS ^e	491 717	34 109	1 342	2727	481	476		x		x
UNU	12 063	9 780	23	8 381	6 684	25	x			
ONU-Mujeres	52 605	37 600	40	36 191	27 400	32		x	x	x
Tribunal Penal Internacional para Rwanda	74 943	86 574	-13	40 895	43 318	-6	x			x
Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia	71 703	69 739	3	28 544	26 959	6	x			x
Total	8 518 877	7 333 342	16	6 831 969	6 181 829	11	13	4	1	11

^a Presentadas totalmente en el cuerpo principal de los estados financieros.

^b Presentadas parcialmente en el cuerpo principal de los estados financieros.

^c No presentadas totalmente en el cuerpo principal de los estados financieros, pero incluidas en su totalidad en sus notas.

^d El FNUDC no elaboró estados financieros en 2011.

^e En 2011 el OOPS presentaba sus informes con arreglo a las Normas de Contabilidad del Sistema de las Naciones Unidas por lo que la mayoría de las obligaciones por terminación del servicio no se consignaban en los estados financieros.

E. Gobernanza, responsabilidad y gestión de riesgos

25. Para alcanzar sus objetivos la administración de una organización necesita establecer un sistema eficaz de gobernanza y control interno. Es necesario determinar y gestionar activamente todo aquello que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos, motivo por el cual es de vital importancia establecer un enfoque de gestión del riesgo a nivel de toda la organización.

Gestión del riesgo institucional

26. La gestión del riesgo institucional es un proceso, dirigido por el personal directivo superior pero con la participación de todos y cada uno de los miembros del personal, que se aplica en la determinación de estrategias para una organización. Se trata de un proceso sistemático mediante el cual se determinan, priorizan y gestionan los riesgos y oportunidades que afectan a una organización y su capacidad para lograr sus objetivos. La gestión del riesgo institucional fomenta un buen control interno y capacidad de respuesta de la organización. La aplicación de un sistema de gestión del riesgo institucional es una tarea difícil que requiere un liderazgo visible del personal directivo superior.

27. Si bien algunas entidades se encuentran en una etapa más avanzada que otras, la Junta ha expresado anteriormente su preocupación por el hecho de que algunas entidades de las Naciones Unidas no aplican un enfoque de gestión del riesgo institucional. Ha recomendado que organizaciones como las Naciones Unidas, el ONU-Hábitat, ONU-Mujeres, el PNUMA, la UNODC, la UNOPS y el ACNUR pongan en práctica un sistema de esa índole.

28. La UNODC, en estrecha colaboración con las Naciones Unidas, ha logrado avances positivos en la elaboración de un enfoque local de gestión del riesgo institucional. Está elaborando un marco de gestión del riesgo institucional y la gestión del riesgo es ahora un tema ordinario del programa del Comité de Coordinación de la Gestión, integrado por directores y personal directivo superior de toda la organización. Además, la UNODC está perfeccionando los registros de los riesgos institucionales y desarrollando su sistema de presentación de informes sobre los riesgos, incluidos tableros con información al respecto.

29. El Comité de Gestión de las Naciones Unidas también ha logrado avances importantes mediante la identificación de seis riesgos estratégicos clave, mecanismos de gobernanza para la gestión del riesgo y el establecimiento de registros de riesgos específicos para los distintos departamentos. Si bien todavía es un proceso en curso, los riesgos institucionales constituyen la base de la elaboración de un instrumento de gestión estratégica vital que puede ser fácilmente integrado en los objetivos estratégicos y los procesos habituales de la organización.

30. La UNOPS ha elaborado un marco teórico para un buen sistema de gestión del riesgo, pero ahora debe establecer procedimientos claros para la aplicación de la gestión del riesgo institucional en la práctica. En la actualidad, la UNOPS prepara una revisión de la directriz de gestión del riesgo y los registros de los riesgos institucionales de la entidad con el fin de ayudar a evaluar y vigilar los riesgos que corre la consecución de sus objetivos.

31. Pese a la exposición de la organización al riesgo y los intentos de establecer un enfoque de gestión del riesgo en respuesta a las recomendaciones formuladas por la Junta en 2011, han decepcionado los avances realizados por el ACNUR en lo que respecta a la mejora de su marco de gestión del riesgo institucional. La Junta considera que el personal directivo superior no le ha prestado la debida atención a este asunto.

Gestión de operaciones dispersas por todo el mundo

32. Las Naciones Unidas y sus fondos y programas han evolucionado hasta convertirse en organizaciones descentralizadas. Muchas poseen redes autónomas sobre el terreno y recurren a terceros para la realización de labores relativas a gran parte de sus mandatos, a menudo en algunos de los entornos más difíciles del mundo. Con el tiempo ello ha creado una compleja red de organizaciones, estructuras y relaciones jerárquicas, en que las responsabilidades a menudo no están claras.

33. A fin de llevar a cabo mandatos importantes y asegurar un uso óptimo de unos recursos públicos cada vez más escasos, es fundamental que las Naciones Unidas y sus fondos y programas actúen con arreglo a las normas más estrictas de gobernanza moderna, rendición de cuentas y transparencia.

34. La Junta ha señalado anteriormente que existen problemas a la hora de encontrar un equilibrio adecuado entre dotar a las oficinas sobre el terreno de suficiente flexibilidad, capacidad de respuesta y autoridad delegada y establecer un nivel adecuado de control, intervención y supervisión por parte de las funciones de la sede. Esta es una cuestión que se ha planteado una vez más en el bienio, por ejemplo, en la UNODC, ONU-Mujeres, y en las operaciones de mantenimiento de la paz.

35. Si bien no son significativos, la Junta sigue observando ejemplos de incumplimiento (por ejemplo, en el UNFPA, el PNUD y ONU-Mujeres) en esferas como las nóminas de sueldos, los recursos humanos y las adquisiciones. Muchos de esos ejemplos se identificaron en el terreno, lo cual plantea interrogantes con respecto a si: a) el personal tiene las competencias necesarias para llevar a cabo su labor con eficacia; b) la administración local está asumiendo suficiente responsabilidad en materia de supervisión y control; y c) es necesario que las funciones de la sede ejerzan un mayor control.

36. Las dificultades derivadas de la gestión de unas operaciones que se encuentran dispersas por todo el mundo también han quedado demostradas por las importantes dificultades que surgieron durante la implantación inicial del sistema de planificación de los recursos institucionales de las Naciones Unidas. Estas obedecían fundamentalmente al nivel de divergencia de los procesos existentes en las distintas dependencias orgánicas y de los procesos modernos concebidos e integrados en el nuevo sistema, así como a la falta de capacidad de las instituciones para adaptarse a nuevos métodos de trabajo.

37. En este contexto, un mejor entorno de control es una forma sensata de reducir los riesgos financieros y aumentar las posibilidades de lograr un uso óptimo de los recursos. El reto para los administradores es replantear y reformular el sistema de gobernanza y rendición de cuentas, eliminar los desajustes entre la rendición de cuentas y la autoridad, reducir la dependencia excesiva de los niveles de control de

las transacciones, establecer enfoques significativos y prácticos basados en los riesgos para dar seguridades a la administración sobre la utilización de fondos públicos en cadenas de suministro complejas, crear un sistema presentación de informes financieros y de ejecución centrado en los resultados, y aplicar enfoques estructurados a la gestión del riesgo a nivel de toda la organización.

38. En un plano más estratégico, las administraciones deben documentar más sistemáticamente sus marcos de control interno a fin de evaluar su idoneidad con respecto al fin que persiguen y determinar si están funcionando según lo previsto. Este es un tema sobre el cual la Junta formula observaciones nuevamente en su próximo informe correspondiente al bienio 2012-2013 (A/69/5 (Vol. I)).

F. Presupuestación

39. En cualquier organización el presupuesto es un instrumento clave para decidir cómo se van a asignar los recursos a fin de cumplir los objetivos estratégicos. Los presupuestos deben representar una articulación de las prioridades y aspiraciones de una organización y comunicar la opinión de la administración sobre los recursos necesarios para lograrlas.

40. La mayoría de las entidades están encontrando dificultades a la hora de aplicar la presupuestación basada en los resultados debido a problemas señalados anteriormente respecto de la vinculación de los resultados a los recursos y la vinculación de los recursos a las actividades y, en última instancia, los resultados. Los presupuestos proporcionan una dotación financiera en cuyo marco deben actuar las organizaciones, departamentos o dependencias institucionales, pero ofrecen escaso valor como instrumento de gestión a nivel estratégico y operacional si no se basan en un conocimiento preciso de los costos efectivos de ejecución. Por ejemplo:

- En el UNICEF, la Junta observó que los presupuestos no justificaban suficientemente las actividades de promoción y los programas multinacionales. Además, algunos presupuestos no se presentaban de forma consolidada, lo cual impedía que el órgano rector obtuviese una visión general de los objetivos previstos y los recursos financieros que se necesitaban.
- En las Naciones Unidas, el presupuesto sigue un enfoque ascendente gradual que refuerza las estructuras y los sistemas existentes mediante una presupuestación basada en el costo efectivo de las cosas y no en lo que podrían costar. El proceso de formulación del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas también es largo (se tarda 16 meses en aprobarlo) y consume una cantidad considerable de tiempo y esfuerzo, con pocos cambios de un bienio a otro.
- En el OOPS, si bien en los planes de ejecución de la sede y las oficinas sobre el terreno se articulaban los recursos financieros necesarios para la consecución de cada uno de los objetivos, no se habían asignado los recursos financieros necesarios para alcanzar algunos objetivos.
- En las operaciones de mantenimiento de la paz, si bien ha observado algunas mejoras, la Junta ha detectado metodologías de presupuestación incoherentes y poco realistas; una aplicación desigual de los principales supuestos utilizados para elaborar el presupuesto; y el hecho de que no se han tenido debidamente en cuenta las tendencias históricas en que se basan los principales supuestos.

La Junta también observó que era posible mejorar el proceso de examen del presupuesto y la gestión de las redistribuciones presupuestarias tanto en las misiones como en la Sede.

41. Además del papel integral que los presupuestos desempeñan en la gestión y el control financieros, la Junta también considera que hay margen para que las administraciones incrementen el valor estratégico del presupuesto como instrumento de gestión mediante:

- La presentación de informes financieros y de ejecución integrados a fin de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, así como la capacidad de las organizaciones para demostrar que utilizan los recursos con eficacia en función de los costos.
- La utilización del proceso presupuestario como un medio para incorporar nuevos métodos de trabajo. Por ejemplo, reduciendo o aumentando la cuantía del presupuesto para toda la organización, partes de la organización, o categorías de gastos (como la tecnología de la información y las comunicaciones, el patrimonio o los gastos de personal).
- La utilización del proceso presupuestario para facilitar e incentivar la labor interdepartamental a fin de reducir los gastos administrativos y de apoyo auxiliar y reasignar recursos a las actividades de primera línea.

G. Asociados en la ejecución de proyectos

42. Los asociados en la ejecución constituyen una parte fundamental del modelo de prestación de servicios de muchas entidades del sistema las Naciones Unidas. Los asociados en la ejecución varían enormemente en cuanto a su tamaño y función, e incluyen a gobiernos anfitriones, otras entidades de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales multinacionales a gran escala y organizaciones no gubernamentales locales más pequeñas. Los tipos de proyectos y programas llevados a cabo por asociados en la ejecución también difieren en cuanto a su tamaño, duración y costo.

43. La Junta ha expresado preocupación anteriormente acerca de la gestión de los asociados en la ejecución y ha seguido examinando esta importante esfera. La Dependencia Común de Inspección³ y otros servicios de supervisión y auditoría internas comparten las preocupaciones de la Junta. Aunque los datos sobre los fondos asignados a los asociados en la ejecución están incompletos y las definiciones varían de un caso a otro, la Junta estima que el monto de los gastos incurridos por conducto de los asociados en la ejecución asciende al menos a 10.000 millones de dólares. Una parte importante y cada vez mayor del gasto total de algunas organizaciones se realiza por conducto de los asociados en la ejecución. Por ejemplo, en el UNICEF esa cifra se sitúa en el 32% del total de los gastos, y en el ACNUR en el 40%.

44. Un principio básico de la rendición de cuentas es que cuando la administración transfiere fondos a otra organización, independientemente del tipo de asociado del que se trate, debería aplicar un régimen de gobernanza eficaz para obtener garantías

³ Véase el examen de la gestión de los asociados en la ejecución en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2013/4).

de que los fondos se han utilizado para los fines previstos, el riesgo de fraude y error se ha reducido al mínimo, y los fondos han dado los resultados deseados de la manera más económica posible. Es necesario demostrar objetivamente a los donantes que hay una gobernanza eficaz para generar confianza en que los fondos se están utilizando de manera adecuada y con buenos resultados.

Progresos realizados en el establecimiento de métodos de trabajo más coherentes

45. La Junta coincide con la Dependencia Común de Inspección en que un gran número de organizaciones de las Naciones Unidas carecen de un marco estratégico de asociación y al colaborar con los asociados en la ejecución emplean métodos ad hoc de forma incoherente. Sin embargo, algunas organizaciones están desplegando esfuerzos encaminados a mejorar o desarrollar los marcos, políticas, procedimientos y directrices institucionales para la gestión de los asociados en la ejecución.

46. Este bienio se ha observado que algunas entidades de las Naciones Unidas han avanzado en lo que respecta al modo de seleccionar, supervisar y cerrar los proyectos ejecutados por conducto de asociados. Por ejemplo, el UNICEF, el ACNUR, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la UNODC y ONU-Mujeres han elaborado, o están en proceso de elaborar, una serie de directrices para asegurar la aplicación de un enfoque más coherente en una red de oficinas exteriores que se encuentran dispersas por todo el mundo. Todavía queda mucho por hacer en todas las entidades, aunque en distinta medida, para incorporar esos enfoques como parte de un sistema de gestión funcional, y para dotar al personal de las competencias necesarias en esferas como el control y la supervisión de proyectos, la actividad comercial, la contratación, el análisis financiero y de datos, y la gestión de las operaciones. Si bien hay algunos indicios de que se producen intercambios de las mejores prácticas, la Junta considera que se podría hacer más para armonizar y coordinar las actividades de control de las diferentes entidades, especialmente cuando actúan en los mismos entornos y con los mismos asociados en la ejecución.

Método armonizado para las transferencias en efectivo

47. A fin de reducir los costos de transacción para los asociados en la ejecución y fortalecer la capacidad de gestión financiera, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, integrado por el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS, introdujo el método armonizado para las transferencias en efectivo en 2005. En noviembre de 2012 el Grupo recibió un examen conjunto de auditoría insatisfactorio⁴ que concluyó que, o no se habían establecido controles internos y mecanismos de gobernanza, o estos no funcionaban bien.

48. Tras observar deficiencias en el método armonizado para las transferencias en efectivo en sus informes correspondientes a las distintas entidades, en su anterior informe resumido la Junta puso de relieve la necesidad de aplicar las tres medidas siguientes: iniciar un examen del marco del método armonizado; realizar un examen de la arquitectura específica de cada entidad en apoyo del método armonizado; y aumentar la coherencia y control respecto de los fondos transferidos a los asociados en la ejecución.

⁴ La auditoría fue realizada por la Oficina de Auditoría Interna e Investigaciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la División de Servicios de Supervisión del UNFPA como auditor principal y la Oficina de Auditoría e Investigaciones del PNUD.

49. En el bienio 2012-2013, el Grupo para el Desarrollo examinó el marco del método armonizado. El Grupo ha iniciado la revisión del marco y está elaborando una estrategia mundial para reforzar su aplicación y gestión. La Junta sigue observando problemas en la aplicación del método armonizado a nivel nacional en el UNICEF y el UNFPA, y advierte contra cualquier expectativa de que el marco revisado será más fácil de aplicar en la práctica.

Uso de la información

50. Disponer de buena información es fundamental para que la administración tome la decisión correcta al aprobar un proyecto y seleccionar al asociado que lo ha de llevar a cabo. En la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUR y el UNICEF, la información de que la administración disponía no siempre sirvió para orientar el proceso de selección. En un plano más general, las entidades de las Naciones Unidas a menudo actúan en las mismas regiones, y muchas utilizan los mismos terceros, pero no hay ninguna disposición o mecanismo formal que las obligue a compartir información sobre el historial de desempeño de los asociados. Si bien reconoce que el desempeño de los asociados en la ejecución del país anfitrión puede ser un tema delicado, la Junta considera que el hecho de no compartir información limita la capacidad de las entidades de las Naciones Unidas para premiar la buena actuación con más contratos e incentivar a los asociados en la ejecución con peor desempeño para que demuestren mejoras en el rendimiento. Ello también aumenta el riesgo de concertar acuerdos con asociados sospechosos o declarados culpables de haber participado en actividades fraudulentas.

Lucha contra el fraude en relación con los asociados en la ejecución

51. En el presente bienio cabe destacar las medidas adoptadas por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en respuesta a las preocupaciones expresadas anteriormente por la Junta, y una serie de fraudes presuntamente cometidos en el Fondo Humanitario Común para Somalia (de los cuales se informó en el informe de la Junta de Auditores [A/69/5 \(Vol. I\)](#)). La Oficina ha elaborado un enfoque basado en los riesgos que aplica a la gestión de los asociados en la ejecución e incluye la investigación del nivel de riesgo que entrañan los distintos asociados con miras a reducir la posibilidad de encargar proyectos a asociados que suponen un riesgo más elevado. De aprobarse un proyecto o asociado de más alto riesgo, se les somete a un proceso de escrutinio más intenso.

52. Han surgido casos de fraude en los fondos administrados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios como parte de un mecanismo de fondos mancomunados de varios organismos en Somalia. Dichos casos, que están relacionados con la ejecución de proyectos humanitarios por organizaciones no gubernamentales, se detectaron mediante una combinación de: a) análisis realizados por una innovadora Dependencia de Gestión de Riesgos establecida para prestar apoyo a 24 entidades de las Naciones Unidas que ejecutan programas en Somalia y apoyar su implementación mediante un proceso mejorado de evaluación de los riesgos y adopción de decisiones; y b) una investigación proactiva de los riesgos conocidos por la Oficina de Servicios de Apoyo Interno. Los fraudes detectados no solo afectan a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios sino posiblemente también a otros donantes y entidades de las Naciones Unidas, lo cual ilustra el carácter interinstitucional de las amenazas que pueden plantear un grupo de defraudadores determinados. Como la Junta pone de relieve, existe una necesidad

urgente de evaluar los riesgos en otros países de alto riesgo, y observa el establecimiento de una Dependencia de Gestión de Riesgos en el Afganistán.

53. La Junta observa que tanto en las Naciones Unidas como en el ACNUR el intercambio de información sobre los asociados, muchos de los cuales tienen contratos con múltiples entidades de las Naciones Unidas, es limitado. Al menos uno de los asociados en la ejecución que se está investigando en relación con un fraude cometido contra la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en Somalia había sido acusado anteriormente por otra entidad de las Naciones Unidas de una presunta apropiación indebida de fondos.

54. El PNUD comunicó a la Junta una serie de casos de fraude y presunto fraude, incluido un caso de irregularidades supuestamente cometidas en los procedimientos de adquisición en la modalidad de ejecución nacional que afectan a cuatro proyectos en un país de América Latina. Los detalles del caso aún están siendo investigados por las autoridades nacionales y la Junta seguirá de cerca la evolución de la situación en estrecha consulta con el PNUD. Dado que los proyectos se financian casi en su totalidad con cargo a las contribuciones del gobierno nacional, no se prevé que el PNUD incurra en pérdidas importantes.

Enseñanzas para las administraciones

55. Si bien reconoce las medidas adoptadas por las entidades con miras a fortalecer el sistema de gestión para colaborar con los asociados en la ejecución, la Junta observa que todavía queda mucho por hacer. La enseñanza principal es que las organizaciones de las Naciones Unidas deberían tratar de aprovechar las oportunidades para trabajar de forma colectiva y en colaboración a fin de mejorar la prestación de servicios esenciales a los beneficiarios de manera eficaz en función de los costos, por ejemplo mediante:

- El establecimiento de un enfoque basado en los riesgos respecto de la gestión de los asociados en la ejecución;
- El intercambio de información sobre el desempeño de los asociados en la ejecución y su utilización como parte del proceso de selección de proyectos;
- El intercambio y la consolidación de las directrices de las entidades para gestionar lo que esencialmente son los mismos procesos y procedimientos institucionales, incluso si los proyectos varían en gran medida;
- El reconocimiento del riesgo de fraude y la creación colectiva de un entorno que dificulte la posibilidad de defraudar a las Naciones Unidas y sus fondos y programas.

H. Sensibilización sobre el fraude

56. Muchas entidades de las Naciones Unidas actúan en entornos de alto riesgo y están expuestas a una amplia variedad de riesgos de fraude, tanto internos como externos. Los fraudes pueden consistir en intentos oportunistas de ciertos individuos o en actos sistemáticos, bien organizados y premeditados. Además de desviar fondos públicos de servicios vitales, el fraude puede socavar la confianza de quienes apoyan y financian las organizaciones. Por tanto, el fraude debería considerarse un riesgo institucional clave. En 2012-2013 la Junta comenzó a examinar la solidez de

los enfoques de lucha contra el fraude de las entidades, comenzando por el ACNUR, la UNOPS y las Naciones Unidas.

Políticas y estrategia de lucha contra el fraude

57. Todas las organizaciones públicas tienen la responsabilidad de elaborar políticas y estrategias contra el fraude a fin de mostrar a quienes tienen intención de defraudarlas que esos actos son inaceptables y no serán tolerados. De las entidades examinadas hasta la fecha solo la UNOPS ha establecido una estrategia integrada de lucha contra el fraude centrada en todos los tipos de fraude (tanto interno como externo).

58. En su informe sobre la denuncia de casos de fraude y presunto fraude en los estados financieros (2014/051), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna también expresó preocupación por la fragmentación de las políticas, procedimientos y directrices existentes sobre el fraude en todo el sistema de las Naciones Unidas, lo cual coincide con la opinión de la Junta sobre las políticas y directrices de lucha contra el fraude de las Naciones Unidas.

Evaluación de los riesgos de fraude

59. Si bien es imposible detectar todos los fraudes, evaluar los posibles riesgos, escala de pérdidas y exposición al fraude es un primer paso importante para comprender si una organización tiene un problema. Esa evaluación permite elaborar una respuesta adecuada y proporcionada y ayuda a determinar la prioridad relativa que debe darse a la labor de lucha contra el fraude.

60. Aparte de la labor relativamente reciente realizada por las dependencias de gestión del riesgo establecidas en operaciones de alto riesgo en países como Somalia y el Afganistán, no hay indicios de que las entidades del sistema de las Naciones Unidas hayan reflexionado sobre el modo de entender mejor la amenaza general de fraude a la que se enfrentan. Por ejemplo, las Naciones Unidas, el ACNUR y la UNOPS no han realizado una evaluación exhaustiva de sus riesgos de fraude. Sin llevar a cabo una evaluación de esa índole, dichas organizaciones no pueden comprender la eficacia de las medidas de fiscalización existentes, mitigar los problemas, definir su tolerancia a los distintos tipos de riesgo de fraude y asegurar que los controles contra el fraude sean proporcionados.

Denuncia de casos de fraude

61. En los últimos años las Naciones Unidas, el ACNUR y la UNOPS, al igual que casi todas las demás entidades, han declarado un bajo nivel de fraude en comparación con los gastos incurridos. Habida cuenta de la magnitud y la complejidad de las actividades que esas organizaciones realizan a nivel mundial y los entornos de alto riesgo en que esas actividades se llevan a cabo, es poco probable que el nivel de fraude constatado refleje el grado o la naturaleza del riesgo de fraude al que se enfrentan.

62. Por ejemplo, en el caso de las Naciones Unidas, en los 10 últimos años se han comunicado a la Junta un total de 69 casos de fraude por un valor de 13,3 millones de dólares. Esto equivale a poco más del 0,03% de los gastos incurridos durante el mismo período. También hay una tendencia a detectar solamente fraudes menores internos cometidos por funcionarios, debido a la falta de orientación o conocimiento

sobre el riesgo de fraude externo. Todavía no se entiende la exposición total al fraude de las operaciones de las Naciones Unidas a nivel mundial y es probable que supere los casos que se denuncian.

Capacidad de investigación

63. En el bienio surgieron siete casos de fraude en relación con los proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales financiadas con cargo al Fondo Humanitario Común para Somalia. El Fondo es administrado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, pero en él participan múltiples entidades de las Naciones Unidas. En respuesta, la Oficina ha mejorado el proceso de selección y supervisión en sus operaciones en Somalia, por ejemplo, mediante la realización de evaluaciones de los riesgos de todos los asociados en la ejecución y la elaboración de una base de datos para facilitar la evaluación del riesgo inherente a una propuesta debido al tipo de proyecto, ubicación y el asociado en la ejecución interesado. Los controles todavía no se han puesto en práctica plenamente en Somalia, pero constituyen un paso positivo.

64. Un examen realizado por la Dependencia Común de Inspección sobre la función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas (véase [A/67/140](#) y Add.1) determinó que la falta de un punto de contacto único para la presentación de denuncias de casos de fraude en todo el sistema de las Naciones Unidas significa que no se comparte información de inteligencia y las denuncias no se evalúan sistemáticamente. Además, no hay ninguna autoridad encargada de vigilar la situación y hacer un seguimiento de los informes de investigación para observar si se adoptan medidas y, de ser así, si estas son proporcionadas. La Dependencia Común de Inspección concluyó que se debía designar un punto focal para encomendarle el desempeño de esta función a nivel de toda la Organización.

65. La Junta está en gran medida de acuerdo con esa opinión pero también reconoce las numerosas limitaciones con que actúan las dependencias de investigación de las diferentes entidades del sistema de las Naciones Unidas en el contexto de sus mandatos y capacidad para compartir información y hacer frente a fraudes que afectan a más de una entidad, y en lo relativo a sus conocimientos y capacidad para analizar el riesgo de fraude e investigar casos de fraude más complejos y sistemáticos. Y que, en algunos casos, sí se remiten casos y producen intercambios de información.

66. La Junta considera que puede ser necesario consolidar o coordinar la labor de investigación de casos graves de fraude cometidos por organizaciones externas contra las Naciones Unidas. El esfuerzo realizado para luchar contra el fraude cometido por terceros es menos eficaz cuando hay varios organismos u órganos que participan en la investigación de presuntos casos de fraude cometidos por la misma parte, como pone de manifiesto el ejemplo de Somalia. Además, el envío de numerosos equipos de investigación al mismo entorno de alto riesgo pone en peligro la vida de los investigadores y reduce cada vez más la probabilidad de que en investigaciones posteriores se encuentren pruebas de valor. Algunos órganos de investigación del sistema de las Naciones Unidas no tienen el mandato ni los conocimientos necesarios para investigar fraudes cometidos por terceros.

67. Como se ha visto en otros entornos internacionales y nacionales, para que sean eficaces las actividades de investigación de un complejo sistema de organizaciones deben consolidarse, e idealmente encargarse a una dependencia especializada

debidamente equipada y capacitada para realizar el trabajo en nombre de todas las organizaciones interesadas. Por lo general esas dependencias establecen sanciones de aplicación común y procedimientos interdepartamentales de modo que cuando una entidad detecte un caso de fraude creíble cometido por un tercero, otras entidades no sigan haciendo negocios con este o desembolsando fondos por conducto suyo.

68. Por tanto, la Junta sugiere que la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación examine la necesidad de establecer una dependencia de lucha contra el fraude en el sistema de las Naciones Unidas. Dicha dependencia podría evaluar el riesgo de fraude en todo el sistema utilizando modernas técnicas analíticas como la comprobación de la correspondencia de los datos, y tener la capacidad (mandato y competencias) necesaria en materia de disuasión, detección e investigación de riesgos de fraude más graves y sistemáticos que trascienden las divisiones institucionales.

Sanciones y disuasión

69. Las entidades examinadas rara vez han utilizado recursos legales en respuesta a casos de fraude. Si bien ha habido algunas acciones judiciales de gran visibilidad en el pasado, la mayoría de los funcionarios y las partes externas que cometen fraude contra las organizaciones no suelen ser llevados a los tribunales. No hay una política clara sobre el momento en que el que se debería contemplar la posibilidad de adoptar una medida así, ni tampoco hay indicios de que se considere la posibilidad de entablar acciones judiciales de manera rutinaria, lo cual enviaría un firme mensaje a los autores de posibles fraudes.

I. Gestión eficaz en función de los costos de los servicios institucionales básicos

70. Como todas las organizaciones, las entidades de las Naciones Unidas buscan personal cualificado y profesional en un entorno altamente competitivo y, por tanto, la mejora constante de la gestión de los recursos humanos es algo que se da por sentado. Sin embargo, la Junta sigue poniendo de relieve la existencia de numerosas deficiencias en las distintas entidades en lo que respecta a la gestión de los recursos humanos, los activos, las adquisiciones y los contratos y la tecnología de la información y las comunicaciones. Todas esas son importantes funciones institucionales, vitales para la realización eficaz en función de los costos de las actividades de las distintas entidades.

Gestión de los recursos humanos

71. A fin de cumplir sus compromisos y responder de manera eficaz a la evolución de necesidades operacionales, las organizaciones necesitan una fuerza de trabajo dinámica, adaptable y móvil.

72. Si bien en las operaciones de mantenimiento de la paz, las tasas de vacantes y el promedio de tiempo para la contratación se han reducido en respuesta a las inquietudes planteadas anteriormente por la Junta, en todo el conjunto de las Naciones Unidas, las tasas de vacantes y el tiempo necesario para contratar personal y llenar puestos vacantes han sido otros temas recurrentes durante el bienio. Se

detectó que los plazos fijados para la contratación se sobrepasaban con frecuencia en las Naciones Unidas, el UNFPA y la CCPNU.

73. Otros temas comunes estaban relacionados con la utilización de servicios de contratistas. Por ejemplo, en los informes de la Junta sobre ONU-Mujeres, el UNFPA, el UNICEF y el PNUD se señaló la utilización de contratistas para el desempeño de funciones reservadas al personal básico (apoyo a las operaciones, auxiliar de administración y finanzas) o a miembros del personal de las Naciones Unidas. En el UNICEF, los compromisos contraídos con consultores y contratistas particulares a menudo se mantenían después de que hubieran finalizado sus contratos, lo cual podría incidir negativamente en el uso de los fondos disponibles.

74. Durante el bienio la Asamblea General aprobó las propuestas de las Naciones Unidas sobre la movilidad. Este es un acontecimiento importante que tendrá consecuencias para muchas entidades, pero solo constituye un paso hacia adelante para abordar problemas sistémicos en la gestión de la fuerza de trabajo de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en las Naciones Unidas la Junta observó que unos pocos funcionarios no cumplían las expectativas de desempeño y había pocos indicios de que se hubiesen adoptado medidas para identificar y remediar los casos de actuación deficiente. La Junta también observó que algunos funcionarios no habían recibido una evaluación anual, un problema que también ha sido detectado en la CCPNU y en las operaciones de mantenimiento de la paz.

75. La planificación de la fuerza de trabajo proporciona a la administración un modo de adaptar la fuerza de trabajo al plan de actividades, anticipar los cambios y hacer frente a problemas actuales y futuros relacionados con la fuerza de trabajo. Sin embargo, la Junta llegó a la conclusión de que la planificación de la fuerza de trabajo en las Naciones Unidas no refleja las necesidades ni las prioridades de la Organización ya que se hace después de que la Asamblea General haya aprobado los puestos presupuestados. Esto significa que el número de funcionarios no refleja ni las estrategias ni las misiones de la Organización, ni anticipa las tendencias futuras o las necesidades de los departamentos en lo que respecta a la fuerza de trabajo. Del mismo modo, en el informe de la Junta sobre las operaciones de mantenimiento de la paz también se llegó a la conclusión de que el despliegue de personal civil no estaba suficientemente vinculado a la ejecución del mandato y las necesidades operacionales de una misión.

76. Las organizaciones deben brindar oportunidades de aprendizaje para que el personal desarrolle sus competencias a medida que avanza en su carrera profesional y las prioridades de la organización vayan cambiando. Sin embargo la Junta observó que las Naciones Unidas carecen de una estrategia centralizada en lo que respecta a las competencias y que no existe ningún mecanismo oficial para coordinar el aprendizaje y la promoción de las perspectivas de carrera en los departamentos y entre estos. La Junta también observó problemas conexos en su examen del OOPS, donde la participación del personal en la definición de las necesidades de capacitación era limitada, por lo que resultaba difícil detectar lagunas en materia de competencias que impedían una actuación profesional eficaz.

Gestión de los activos

77. La Junta ha tomado nota de los constantes problemas detectados en la gestión de los activos, por ejemplo, la incertidumbre con respecto a la valoración de los bienes e inventarios y los elevados niveles de bienes sin utilizar. La Junta observa

que el nivel de información sobre los activos está mejorando y cada vez hay más indicios de que esa información se está utilizando para mejorar el rendimiento operacional, pero también que persiste la necesidad de desarrollar mejores competencias en materia de gestión de los activos.

78. Las IPSAS han permitido desvalorizar sumas significativas de activos de inventario que era poco probable que se pudieran cobrar o utilizar. La Junta también ha destacado algunos de los beneficios iniciales en los informes sobre cada entidad, por ejemplo, la mejora de la gestión del inventario y de las propiedades, planta y equipo en el ACNUR y de la gestión del inventario en tránsito en el UNFPA.

79. En 2012 y 2013 el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de la Secretaría de las Naciones Unidas siguió fortaleciendo su gestión de las propiedades, con una mejora evidente en varias esferas importantes, entre otras las tasas de verificación física de los bienes no fungibles. Sin embargo, siguen existiendo algunas deficiencias en la gestión de los activos, como bienes no utilizados a largo plazo y demoras en los procesos de enajenación. La Junta también señaló la necesidad de mejorar la visibilidad de los niveles de existencias utilizables, y la información al respecto, para comprender mejor la demanda de determinadas partidas y mejorar la precisión y el calendario de las adquisiciones.

80. La Junta también observó deficiencias en la gestión de los activos del UNITAR. Por ejemplo, durante el inventario físico realizado en la sede del UNITAR no se encontró el 28% del total de los bienes no fungibles, y no se había hecho una investigación rigurosa. También se detectaron errores en la clasificación de los bienes no fungibles. Y además, se detectaron deficiencias en la clasificación de los artículos del inventario del OOPS.

Gestión de las adquisiciones y los contratos

81. Las entidades de las Naciones Unidas celebran contratos referentes a bienes y servicios porque han determinado que los necesitan para lograr sus objetivos satisfactoriamente. Si la adquisición no se lleva a cabo de una forma imparcial y transparente o si los bienes y servicios contratados no se entregan en los plazos previstos y según lo especificado, no solo se ve comprometido el valor de la adquisición sino que también puede demorarse el cumplimiento de los objetivos operacionales correspondientes.

82. La Junta ha detectado problemas de incumplimiento de las normas relativas a las actividades de adquisición, deficiencias en la planificación de las adquisiciones, un elevado uso de las exenciones de licitación, una mala gestión de los contratos y una falta general de conocimientos comerciales y en materia de adquisiciones. Por ejemplo:

- La planificación inadecuada de las adquisiciones en el OOPS, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y la ONU se tradujo en una incapacidad para identificar oportunidades de lograr economías de escala mediante la consolidación de artículos similares bajo un solo contrato o licitación.
- En las operaciones de mantenimiento de la paz, una proporción relativamente elevada de los productos básicos se adquiría mediante contratos marco (el 77,7% en 2012), pero no había indicios de que existiese una estrategia central de adquisiciones concebida para aprovechar al máximo las oportunidades que

ofrece la consolidación de las adquisiciones. Dichas oportunidades todavía se circunscribían en gran medida al ámbito de las misiones.

- Los elevados niveles de utilización de las exenciones de licitación (en el OOPS, la UNU y las operaciones de mantenimiento de la paz) a menudo se tradujeron en una reducción del período de licitación. La reducción de los plazos de presentación de ofertas dio lugar a unas bajas tasas de respuesta de los proveedores puesto que los licitantes no disponían de tiempo suficiente para preparar adecuadamente el proceso de licitación y cumplir el calendario de entrega. Ello limita el grado de competencia entre los proveedores y puede reducir la relación costo-calidad y aumentar el riesgo de fraude y corrupción.
- Los informes de evaluación del desempeño de los proveedores (operaciones de mantenimiento de la paz) no se utilizaron lo suficiente y se detectaron deficiencias en la evaluación de los proveedores en las oficinas en los países (UNFPA).
- Las actividades de adquisición relacionadas con la aprobación de modificaciones en los contratos no respetaban los procedimientos establecidos (OOPS).
- El personal de adquisiciones con las competencias necesarias era insuficiente por lo que se delegaban funciones de adquisición a personal no cualificado (ONU-Mujeres).

83. El ACNUR está haciendo progresos en la mejora de la gestión de su cadena de suministro, un aspecto que reviste una importancia decisiva en lo que respecta a su capacidad para realizar eficazmente sus actividades. Aún queda mucho por hacer para responder a todas las cuestiones planteadas en los exámenes anteriores de la Junta sobre la gestión de las adquisiciones y el parque automotor.

84. Si bien la UNOPS está mejorando la forma en que gestiona las actividades de adquisición (tanto transaccional como en el contexto de los proyectos), tiene que seguir esforzándose por dar un lugar central en su estrategia a la competitividad de precios y al valor añadido a fin de ampliar sus operaciones de adquisición. La UNOPS debe generar una información más completa para demostrar que ofrece una buena relación costo-calidad. Por ejemplo, carece de suficientes datos clave para comparar sus resultados en términos de precio y calidad del servicio con los de otras entidades de las Naciones Unidas.

85. En general, las conclusiones de la Junta apuntan a la necesidad de: mejorar las competencias comerciales y en materia de adquisiciones para extraer el máximo valor de las relaciones comerciales; proporcionar información más completa sobre la ejecución de las adquisiciones; y gestionar la cadena de suministro de un modo integrado que comprenda las adquisiciones, la logística y las existencias.

Tecnología de la información y las comunicaciones

86. Durante el bienio la Junta detectó deficiencias en el entorno de control de la tecnología de la información y las comunicaciones. Por ejemplo, en ONU-Mujeres no se habían cerrado varias cuentas de usuario inactivas; la demora en la desactivación de las cuentas inactivas en el sistema hace aumentar el riesgo de que se produzcan transacciones no autorizadas que puedan afectar la integridad de los datos financieros, así como ciberataques. También se detectaron problemas en la

idoneidad de los controles de las funciones y el acceso de los usuarios en el PNUD y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda. La Junta también ha observado periódicamente deficiencias similares en las misiones de mantenimiento de la paz.

87. En diciembre de 2012, la Junta publicó un informe sobre la gestión de los asuntos relacionados con la tecnología de la información y las comunicaciones en la Secretaría (A/67/651). La Junta llegó a la conclusión de que el enfoque utilizado por las Naciones Unidas para poner en práctica su estrategia de tecnología de la información y las comunicaciones había sido infructuoso y planteó una serie de preocupaciones sobre la seguridad del entorno de información de la Organización. Las Naciones Unidas esperan publicar una nueva estrategia de tecnología de la información y las comunicaciones para la Secretaría en septiembre de 2014 y han adoptado medidas para mejorar el entorno de seguridad en esta esfera. La Junta llevará a cabo un examen de los progresos realizados cuando se haya aprobado y tenido tiempo de integrar una estrategia revisada de tecnología de la información y las comunicaciones.

J. Transformación institucional en las Naciones Unidas

88. Al igual que muchas organizaciones internacionales, las Naciones Unidas deben encontrar el modo más eficaz de ejecutar sus actividades en función de los costos con el fin de liberar recursos para destinarlos a otras prioridades de los Estados Miembros. La Organización se encuentra inmersa en una serie de importantes actividades de transformación institucional y la Junta sigue informando por separado sobre tres de los proyectos principales: el plan maestro de mejoras de infraestructura; el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales (Umoja); y la aplicación de las IPSAS. La Junta también ha informado sobre la aplicación de la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno en sus últimos informes sobre las operaciones de mantenimiento de la paz.

89. En particular, el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales se encuentra en un momento crítico. En su informe más reciente (A/69/158), la Junta pone de relieve el importante logro que supone la puesta en marcha de la etapa de establecimiento de las bases de Umoja en las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, así como la necesidad fundamental de extraer las enseñanzas que corresponda de los problemas que han surgido en la fase posterior al despliegue, que han sido mayores de lo esperado, en particular la necesidad de centrarse más en las actividades de preparación institucional y la rendición de cuentas de los jefes de las dependencias institucionales al respecto y la necesidad de elaborar planes más viables (presupuestos, cronogramas) que incluyan suficientes disposiciones para imprevistos a fin de hacer frente a los riesgos y la incertidumbre.

90. Reconociendo el enorme desafío que supone poner en práctica de manera simultánea una serie de importantes transformaciones institucionales en el complejo, altamente federado y diverso entorno de las Naciones Unidas, la Junta ha seguido resaltando ante la administración un conjunto de temas comunes como, por ejemplo, la necesidad de convenir y articular una visión del cambio; una evaluación realista e integral de la capacidad de las Naciones Unidas para absorber los cambios y cumplir sus mandatos vigentes; una gobernanza, rendición de cuentas y gestión de las prestaciones más eficaces; y una mejor gestión de los programas y proyectos.

91. En su informe (A/69/5 (Vol. I)), la Junta ha observado la adopción de medidas positivas para mejorar el interés general del Comité de Gestión por la transformación institucional, incluida la mejora de la presentación de informes sobre los progresos realizados; la mejora de los procesos de adopción de decisiones del personal directivo superior; y la clasificación de la transformación institucional como uno de los principales riesgos a nivel institucional. A nivel de los proyectos, al tiempo que reconoce que en mayor o menor medida cada proyecto tiene que afrontar un legado de decisiones anteriores y que hay riesgos y desafíos importantes, la Junta considera que sus recomendaciones anteriores han recibido una respuesta positiva y hay indicios de que se han realizado avances considerables desde la presentación de su último informe.

92. En lo que respecta a la gestión general de la transformación de las Naciones Unidas, la Junta desea subrayar las siguientes cuestiones que deben abordarse en el futuro:

- En términos de capacidad de gestión de proyectos, observamos que se está prestando gran atención (y dedicando muchas energías y competencias) a la ejecución técnica de los proyectos, pero no tanta a la realización de los beneficios.
- A la luz de los problemas anteriores, la Junta considera que hay buenos argumentos para justificar la aplicación de un enfoque integral y permanente al establecimiento de una función independiente de control de los proyectos. Ello debería hacerse desde el principio a fin de asegurar que los proyectos tengan el mejor comienzo posible, proporcionado al personal directivo superior garantías detalladas y de expertos para ayudarle en su labor de supervisión, pero también de forma continua en etapas clave a lo largo del ciclo de vida del proyecto. De lo contrario seguirán planteándose los mismos problemas y cuestiones.
- A un nivel más general, hay indicios de que el personal directivo superior ejerce un control más estratégico y colectivo sobre la dirección y ejecución de los elementos que integran el programa de transformación general. Sin embargo, también sigue habiendo una gran cantidad de compartimentos estancos en el programa de transformación que requieren una mejor gestión estratégica y coordinación para integrar los elementos de la actividad de transformación y, con el tiempo, adaptar el enfoque.
- Incorporar y mantener los beneficios que pueden ofrecer las diversas transformaciones requerirá una vasta experiencia en la gestión de actividades y cambios institucionales complejos, así como una gestión muy hábil e integrada de la tecnología de la información y las comunicaciones, las actividades comerciales, los recursos humanos y los bienes inmuebles.
- La estructura de gobernanza, gestión y rendición de cuentas de las Naciones Unidas debe promover la transformación e incorporar nuevos métodos de trabajo. Si bien la Junta observa que ha habido ciertas mejoras, en particular en lo que respecta al nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales que está obligando a la administración a trabajar de consuno a nivel de toda la Organización, no está claro si el personal directivo superior puede ordenar la cooperación con los programas dirigidos desde las sedes o decretar una cooperación eficaz entre entidades subsidiarias y conexas.

- A nivel operacional, la elaboración de un enfoque para mejorar constantemente los procesos institucionales ayudaría a asegurar que las diversas iniciativas de transformación son canalizadas por el personal que se encuentra en primera línea y comprende las dificultades operacionales a las que se enfrenta en métodos de trabajo coherentes y compatibles.

93. La Junta sigue considerando que es necesaria una mayor claridad en lo que respecta al modelo operacional específico que los proyectos de transformación, en particular el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales, tienen por objeto facilitar y apoyar a fin de contribuir a fomentar la aceptación del personal y los Estados Miembros. Dicho modelo debe articular, al menos a grandes rasgos, la estructura orgánica óptima, incluida la labor que se ha de realizar, en qué lugar, quién debe llevarla a cabo y utilizando qué procesos, políticas convenidas y normas institucionales. Esta es una cuestión difícil, pero los progresos a este respecto apoyarán la implantación del sistema de planificación de los recursos institucionales en todo el sistema, así como otras actividades que afectan a toda la Organización como la nueva estrategia de tecnología de la información y las comunicaciones, y fortalecerán la capacidad de la Organización para obtener beneficios, reducirán el riesgo de un costoso proceso de retroadaptación tras la implantación, y mejorarán la rendición de cuentas con respecto al cumplimiento.

94. El PNUD tiene previsto llevar a cabo una transformación capital de sus operaciones, que supondrá la reubicación de funciones y personal a diferentes regiones y lugares de destino. La reestructuración tiene por objeto mejorar la eficacia institucional a fin de alcanzar los objetivos de los planes estratégicos; promover una mejor integración, tanto a nivel funcional como desde el punto de vista geográfico, mediante el fortalecimiento de la presencia regional del PNUD; consolidar las funciones normativas; racionalizar el apoyo a la gestión; y mejorar la proporción entre directores y personal. La Junta considerará la necesidad de formular observaciones en sus informes futuros sobre la gestión de los resultados y las enseñanzas de esta importante iniciativa.

K. Estado de la aplicación de las recomendaciones anteriores

95. En cada uno de sus informes la Junta describe el estado de la aplicación de las recomendaciones correspondientes al ejercicio económico anterior, que se clasifican como recomendaciones: a) aplicadas; b) en proceso de aplicación; c) no aplicadas; o d) superadas por los acontecimientos. En el anexo III figura un resumen de la situación general de las 19 entidades incluidas en el presente informe.

96. A partir de 2015, tras la plena aplicación de las IPSAS, la Junta informará sobre todas las entidades con una periodicidad anual. El presente informe se ha elaborado en un ejercicio de transición en el que 10 entidades⁵ presentan informes anualmente y nueve⁶ lo hacen cada dos años. Ello dificulta la comparación de las tasas de aplicación debido a las diferencias siguientes:

⁵ Las operaciones de mantenimiento de la paz, el UNICEF, el PNUD, el OOPS, el UNFPA, la CCPPNU, la UNOPS, el ACNUR, ONU-Mujeres y el FNUDC.

⁶ Las Naciones Unidas, el CCI, la ONU, el UNITAR, el PNUMA, el ONU-Hábitat, la UNODC, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia.

- En el caso de las nueve entidades que presentan informes cada dos años, las recomendaciones formuladas por la Junta en sus informes correspondientes al bienio 2010-2011 reflejan el estado de aplicación al 31 de marzo de 2014.
- En el caso de las 10 entidades que presentan informes anualmente, las recomendaciones formuladas por la Junta en sus informes correspondientes al bienio 2010-2011 reflejan el estado de aplicación al 31 de marzo de 2013.

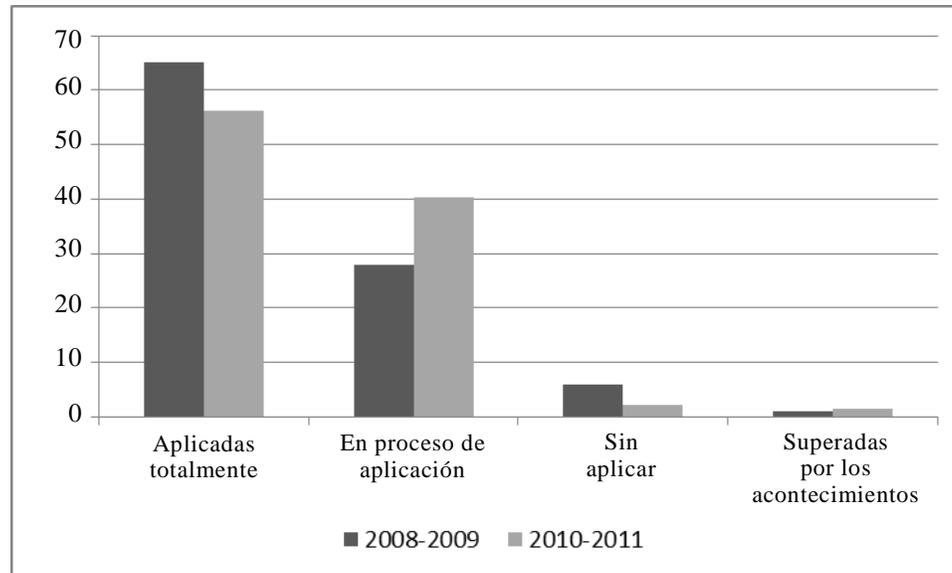
Estado general de la aplicación de las recomendaciones

97. El propósito de la Junta es formular recomendaciones claras, objetivas, con fundamento empírico y de aplicación práctica que añadan valor a la gestión y las operaciones. En el gráfico que figura a continuación se indica el estado general de la aplicación al 31 de marzo de 2014⁷ de las recomendaciones formuladas en el bienio 2010-2011 y la comparación con los resultados correspondientes al bienio 2008-2009. La proporción general de recomendaciones aplicadas en su totalidad en las 19 entidades fue del 56% en 2010-2011 (2008-2009: 65%). Un 40% de las recomendaciones (28% en 2008-2009) estaba en proceso de aplicación, el 2% correspondía a recomendaciones que la administración aún no había comenzado a aplicar y el 1% restante a recomendaciones que habían quedado superadas por los acontecimientos. En el anexo III figuran más detalles.

Gráfico

Comparación del estado general de la aplicación de las recomendaciones entre los bienios 2010-2011 y 2008-2009

(Porcentaje)



Fuente: Junta de Auditores.

Nota: Estado al 31 de marzo de 2014.

⁷ Al 31 de marzo de 2013 para las 10 entidades que presentan informes anualmente.

98. La Junta considera que el logro de una tasa de aplicación total del 56% para las 19 entidades 21 meses después de la presentación del informe pone de relieve un sólido compromiso de la administración. Esto también ha quedado confirmado en nuestra continua colaboración con las entidades clientes. Además, la tasa porcentual de aplicación total en las nueve organizaciones ha ido aumentando significativamente a lo largo del tiempo.

99. En el cuadro 5 se muestra que, en el caso de las nueve entidades que presentan informes únicamente cada dos años, se aplicó un promedio del 62% de las recomendaciones 21 meses después de que se hubiesen formulado inicialmente. Ello representa un aumento con respecto a la tasa de aplicación del 59% de las recomendaciones formuladas en 2008-2009 a la misma altura del bienio (21 meses más tarde). Por ejemplo, en relación con las 32 recomendaciones formuladas a las Naciones Unidas en el bienio 2010-2011, la tasa de aplicación del 41% de la que se informó al 31 de marzo de 2013 (nueve meses después de que se hubiese formulado la recomendación) ha aumentado desde entonces al 63% un año más tarde.

Cuadro 5

Análisis de la tasa de aplicación de las recomendaciones formuladas para el bienio 2010-2011 a lo largo del tiempo (porcentaje)^a

<i>Organización</i>	<i>Nueve meses después, al 31 de marzo de 2013 (A/68/163)</i>	<i>21 meses después al 31 de marzo de 2014 (A/69/178)</i>	<i>2008-2009 recomendaciones después de 21 meses (para establecer una comparación)</i>
Secretaría de Naciones Unidas	41	63	60
CCI/UNCTAD/OMC	15	55	33
UNU	25	63	53
UNITAR ^b	33	0	60
PNUMA	44	92	62
ONU-Hábitat	56	56	55
UNODC	39	54	33
Tribunal Penal Internacional para Rwanda	70	90	86
Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia	67	83	90
Tasa media de aplicación	43	62	59

Fuente: análisis de la Junta de las recomendaciones correspondientes a 2010-2011.

^a El cuadro incluye únicamente a las nueve entidades que elaboran estados financieros con carácter bienal para establecer una comparación.

^b Una de las tres recomendaciones (33%) formuladas al UNITAR se consideró aplicada en la etapa intermedia de la auditoría en marzo de 2013. En la auditoría final se encontró que esta recomendación no se había aplicado plenamente y se volvió a incluir en la categoría de “en proceso de aplicación”.

Nuevos temas intersectoriales

100. La Junta ha mantenido sistemáticamente que, como sus recomendaciones abarcan una amplia gama de temas y reflejan diferentes evaluaciones de riesgos y distintos grados e intensidades de cobertura en diferentes entidades a lo largo del tiempo, un análisis de las tendencias numéricas puede llamar a engaño. Consciente del interés de la Quinta Comisión en que se amplíen los conocimientos a ese respecto, la Junta realizó un análisis de alto nivel para determinar nuevos temas institucionales en su informe de 18 de julio de 2013 sobre el estado de la aplicación de sus recomendaciones relativas al bienio 2010-2011 (A/68/163). El análisis se centró en el mismo conjunto de recomendaciones que el presente informe (bienio 2010-2011), pero solo abarca las nueve entidades que presentan informes cada dos años. La Junta ha vuelto a analizar todas las esferas relativas a las recomendaciones formuladas a las 19 entidades que se examinan en el presente informe y considera que los temas fundamentales siguen siendo válidos. En las secciones pertinentes del presente informe se formulan observaciones sobre:

- La necesidad de mejorar la gobernanza, la rendición de cuentas y el control interno (secc. E);
- La necesidad de mejorar las competencias en funciones importantes (secc. I);
- La necesidad de aplicar un enfoque integrado en la gestión de suministros (secc. I);
- La necesidad de mejorar la gestión de los programas y los proyectos (secc. J);
- La necesidad de mejorar la gestión financiera (secc. D);
- La gestión de los asociados en la ejecución (secc. G).

L. Agradecimientos

101. La Junta desea expresar su agradecimiento por la cooperación y la asistencia que brindaron a su personal la Secretaría de las Naciones Unidas y sus fondos y programas.

(Firmado) Sir Amyas C. E. **Morse**
Contralor y Auditor General del Reino Unido de Gran Bretaña
e Irlanda del Norte
Presidente de la Junta de Auditores
(Auditor Principal)

(Firmado) **Liu Jiayi**
Auditor General de China

(Firmado) Ludovick S. L. **Utouh**
Contralor y Auditor General de la República Unida de Tanzania

Anexo I

Organizaciones o temas auditados

<i>Organización</i>	<i>Auditor principal</i>
Naciones Unidas (A/69/5 (Vol. I))	Reino Unido
Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (A/68/5 (Vol. II))	China
Nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales de las Naciones Unidas (Umoja) (A/69/158)	Reino Unido
Plan maestro de mejoras de infraestructura (A/69/5 (Vol. V))	Reino Unido
Progresos realizados en la aplicación de las IPSAS (A/69/155)	Reino Unido
CCI (A/69/5 (Vol. III))	Reino Unido
UNU (A/69/5 (Vol. IV))	China
PNUD (A/69/5/Add.1)	República Unida de Tanzania
FNUDC (A/69/5/Add.2)	República Unida de Tanzania
UNICEF (A/69/5/Add.3)	China
OOPS (A/69/5/Add.4)	República Unida de Tanzania
UNITAR (A/69/5/Add.5)	China
PNUMA (A/69/5/Add.7)	República Unida de Tanzania
UNFPA (A/69/5/Add.8)	República Unida de Tanzania
ONU-Hábitat (A/69/5/Add.9)	República Unida de Tanzania
UNODC (A/69/5/Add.10)	Reino Unido
UNOPS (A/69/5/Add.11)	Reino Unido
Tribunal Penal Internacional para el Enjuiciamiento de los Presuntos Responsables de Genocidio y Otras Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario Cometidas en el Territorio de Rwanda y de los Ciudadanos Rwandeses Presuntamente Responsables de Genocidio y Otras Violaciones de esa Naturaleza Cometidas en el Territorio de Estados Vecinos entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de 1994 (A/69/5/Add.13)	República Unida de Tanzania
Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los Presuntos Responsables de las Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario Cometidas en el Territorio de la ex-Yugoslavia desde 1991 (A/69/5/Add.14)	República Unida de Tanzania
El Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales (A/69/5/Add.15)	República Unida de Tanzania
ONU-Mujeres (A/69/5/Add.12)	República Unida de Tanzania
CCPPNU (A/69/9 , anexo __)	China
Fondos procedentes de contribuciones voluntarias administrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (A/69/5/Add.6)	Reino Unido

Anexo II

Explicación de los distintos tipos de opiniones de auditoría

<i>Sin salvedades</i>	<i>Con salvedades</i>		
	<i>Con reservas</i>	<i>Adversas</i>	<i>Con descargo de responsabilidad</i>
Una opinión sin salvedades significa que los estados financieros de la entidad auditada, en todos sus aspectos de importancia, están preparados de conformidad con el marco de presentación de información financiera correspondiente, es decir, las Normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas en el caso de las Naciones Unidas y sus fondos y programas.	Una opinión con reservas significa que el auditor, habiendo obtenido pruebas de auditoría suficientes y apropiadas, determina que los errores, ya sea individuales o en su conjunto, son significativos, pero no tienen un alcance generalizado que afecte todos los aspectos de los estados financieros, o que el auditor no puede obtener pruebas de auditoría suficientes y apropiadas que sirvan de base a la opinión, pero considera que los posibles efectos en los estados financieros de errores no detectados, en caso de existir, podrían ser significativos pero no generalizados.	Una opinión adversa significa que los errores, ya sea por separado o en su conjunto, son tanto significativos como de alcance general para los estados financieros teniendo en cuenta pruebas de auditoría suficientes y apropiadas.	Se emite una opinión con descargo de responsabilidad cuando el auditor no puede obtener pruebas de auditoría suficientes y apropiadas sobre las que pueda basarse la opinión y determina que los posibles efectos en los estados financieros de errores no detectados, en caso de existir, podrían ser significativos y generalizados. También se emitirá una opinión con descargo de responsabilidad cuando, en circunstancias muy poco frecuentes en que existan numerosas incertidumbres, el auditor llegue a la conclusión de que, pese a haber obtenido pruebas de auditoría suficientes y apropiadas sobre cada una de ellas, no le es posible formarse una opinión sobre los estados financieros debido a la posible interacción de las incertidumbres y al efecto acumulado que podrían tener en los estados financieros.

Nota: El “párrafo de énfasis” señala a la atención de los usuarios un problema presentado o revelado en el informe financiero que, a juicio del auditor, tiene una importancia tal que resulta fundamental para que los usuarios puedan comprender el informe financiero.

“Otras cuestiones” señala a la atención cualquier otro asunto que sea pertinente para que los usuarios comprendan la auditoría, las responsabilidades del auditor o el informe de auditoría.

Anexo III

Estado de la aplicación de las recomendaciones de la Junta de Auditores relativas al bienio 2010-2011 al 31 de marzo de 2014

<i>Organización</i>	<i>Número de recomendaciones</i>	<i>Aplicada totalmente</i>	<i>En proceso de aplicación</i>	<i>Sin aplicar</i>	<i>Superada por los acontecimientos</i>
Naciones Unidas	32	20	11	0	1
Operaciones de mantenimiento de la paz ^a	38	18	20	0	0
CCI	20	11	7	1	1
FNUDC ^b	28	23	5	0	0
PNUD ^b	33	8	25	0	0
PNUMA	24	22	2	0	0
UNFPA ^b	33	10	19	3	1
ONU-Hábitat	16	9	4	2	1
UNICEF ^b	26	18	7	0	1
UNITAR	3	0	1	1	1
ACNUR ^b	52	12	38	2	0
CCPPNU ^b	28	20	8	0	0
UNODC	26	14	11	1	0
UNOPS ^b	20	7	13	0	0
OOPS ^b	36	29	7	0	0
UNU	8	5	3	0	0
ONU-Mujeres ^b	28	23	5	0	0
Tribunal Penal Internacional para Rwanda	10	9	1	0	0
Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia	6	5	1	0	0
Total	467	263	188	10	6
Porcentaje	100	56	40	2	1
Total (2008-2009)	676	437	54	6	10
Porcentaje (2008-2009)	100	65	8	1	1

Nota: La diferencia entre el número total de 470 recomendaciones y las 318 recomendaciones incluidas en el último informe sobre el estado de la aplicación de las recomendaciones (A/68/163) obedece a 38 recomendaciones sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, 52 recomendaciones sobre el ACNUR, 28 sobre ONU-Mujeres, un aumento de ocho recomendaciones para el PNUMA y una disminución de dos recomendaciones sobre la UNODC.

^a Las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz tienen un ciclo financiero anual que termina el 30 de junio; por lo tanto, las cifras indicadas corresponden a las recomendaciones formuladas hasta el 30 de junio de 2012.

^b Esas entidades tienen un ciclo financiero anual; por lo tanto, las cifras indicadas corresponden a las recomendaciones formuladas hasta el 31 de diciembre de 2012. A partir del año próximo todas las entidades presentarán sus informes con arreglo a un ciclo anual.