



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

Distr. general
28 de marzo de 2011
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2011
Nueva York, 6 a 17 de junio de 2011
Tema 10 del programa provisional
Auditoría y supervisión internas

Informe sobre auditoría interna e investigaciones

Resumen

El presente informe ofrece información sobre las actividades de la Oficina de Auditoría e Investigaciones en el año finalizado el 31 de diciembre de 2010. Como solicitó la Junta Ejecutiva en su decisión 2010/22, el presente informe contiene información sobre: a) la suficiencia de los recursos disponibles para actividades de auditoría e investigación y, en particular, cómo se asegura la capacidad oportuna y apropiada para realizar esas investigaciones; b) un análisis de las tendencias multianuales de las cuestiones de auditoría durante un período quinquenal (2006-2010), y c) los resultados de las iniciativas complementarias para aplicar las recomendaciones pendientes desde hace al menos 18 meses. Además, como se indica en la decisión 2009/15, el presente informe incluye información sobre el análisis de las conclusiones de las auditorías de las oficinas en los países en relación con la gestión de los programas y proyectos, incluidas la vigilancia y las evaluaciones. Asimismo, como se solicita en la decisión 2006/13, se presenta por separado la respuesta de la administración al presente informe. De conformidad con la política de supervisión aprobada (DP/2008/16/Rev.1), en un apéndice del presente informe se incluye el informe anual del Comité Asesor de Auditoría.

Elementos de una decisión

Tal vez la Junta Ejecutiva desee: a) tomar nota del presente informe; b) expresar que sigue apoyando el fortalecimiento de las funciones de auditoría interna e investigación del PNUD; c) expresar su apoyo a la mejora de la capacidad de investigación de la Oficina de Auditoría e Investigaciones mediante el suministro de recursos adicionales, y d) tomar nota del informe anual del Comité Asesor de Auditoría.



Índice

	<i>Página</i>
Introducción.....	3
I. Garantías en el PNUD.....	3
II. Divulgación de informes de auditoría interna.....	6
III. Planificación de la auditoría basada en los riesgos.....	7
IV. Dotación y presupuesto.....	7
V. Resultados significativos de la auditoría interna.....	8
A. Auditorías de la sede.....	8
B. Auditorías interinstitucionales.....	10
C. Auditorías de las oficinas en los países.....	11
VI. Calificaciones de las auditorías.....	15
VII. Seguimiento de las recomendaciones de auditoría.....	16
VIII. Servicios de asesoramiento.....	16
IX. Auditorías para el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.....	17
X. Examen de auditorías de proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales y/o gobiernos nacionales.....	17
XI. Investigaciones.....	20
XII. Conclusión general y marco para el futuro.....	26
Anexos (disponibles en la página web de la Junta Ejecutiva)	
1. Carta de la Oficina de Auditoría e Investigaciones	
2. Informes de auditoría publicados en 2010 en relación con el PNUD	
3. Informes de auditoría revelados a los Estados Miembros en 2010	
4. Recomendaciones de alta prioridad que no se han aplicado al cabo de 18 meses o más	
Apéndice (disponible en la página web de la Junta Ejecutiva)	
Informe anual del Comité Asesor de Auditoría correspondiente al año civil 2010	

Introducción

1. La Oficina de Auditoría e Investigaciones (OAI) del PNUD presenta a la Junta Ejecutiva su informe anual sobre las actividades de auditoría interna e investigación realizadas durante el año que finalizó el 31 de diciembre de 2010.

2. Como solicitó la Junta en su decisión 2010/22, el informe contiene información sobre: a) la suficiencia de los recursos disponibles para actividades de auditoría e investigación y, en particular, cómo se asegura la capacidad oportuna y apropiada para realizar esas investigaciones; b) un análisis de las tendencias multianuales de las cuestiones de auditoría durante un período quinquenal (2006-2010), y c) los resultados de las iniciativas complementarias para aplicar las recomendaciones pendientes desde hace al menos 18 meses. Además, como se indica en la decisión 2009/15, el presente informe incluye información sobre el análisis de las conclusiones de las auditorías de las oficinas en los países en relación con la gestión de los programas y proyectos, incluidas la vigilancia y las evaluaciones. Asimismo, como se solicita en la decisión 2006/13, se presenta por separado la respuesta de la administración al presente informe. De conformidad con la política de supervisión aprobada (DP/2008/16/Rev.1), en un apéndice del presente informe se incluye el informe anual del Comité Asesor de Auditoría.

I. Garantías en el PNUD

Mandato de la Oficina de Auditoría e Investigaciones

3. El cometido de la OAI es proporcionar al PNUD un sistema eficaz de supervisión interna de carácter independiente y objetivo para mejorar la efectividad y eficacia de las operaciones del PNUD en la consecución de sus metas y objetivos en materia de desarrollo. La OAI desempeña su cometido mediante la prestación de servicios de auditoría interna y consultivos conexos, así como servicios de investigación.

4. De conformidad con las normas internacionales para la práctica profesional de la auditoría interna establecidas por el Instituto de Auditores Internos, la OAI confirma a la Junta que ha gozado de independencia institucional y no ha sufrido intromisión alguna en la determinación del alcance de su auditoría, el desempeño de su labor y la comunicación de sus resultados.

5. La carta de la OAI, aprobada inicialmente por el Administrador el 8 de febrero de 2008, fue actualizada y aprobada el 16 de diciembre de 2010 con el refrendo del Comité Asesor de Auditoría. La revisión refleja, entre otras cosas, los cambios en las normas internacionales de auditoría interna que surtieron efecto el 1 de enero de 2011; el mandato ampliado de la función de investigación; la posibilidad de una única renovación del mandato del Director y la facultad de dar acceso a los informes de auditoría interna de conformidad con la política de divulgación aprobada por la Junta. La revisión tiene también en cuenta las tareas de examinar y evaluar los informes de auditoría de los proyectos aplicados por los gobiernos nacionales o las organizaciones no gubernamentales mediante la modalidad de ejecución nacional (proyecto ONG/MEN) y los informes de auditoría publicados en el marco del método armonizado para las transferencias en efectivo, así como la prestación de servicios de auditoría e investigación a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a título reembolsable (véase el anexo 1).

6. Para asegurar la eficacia en el cumplimiento de su mandato, la OAI ejecuta un programa de garantía y mejora de la calidad de manera constante y periódica. El programa entraña evaluaciones de la calidad internas y externas. En 2009, un proceso de validación independiente confirmó que la OAI se atenía en términos generales a las normas y el código ético del Instituto de Auditores Internos. Asimismo, según una evaluación independiente la OAI cumplía en general los principios y normas comúnmente aceptados para realizar investigaciones en organizaciones internacionales. En 2012 está prevista otra evaluación externa de la calidad.

7. A lo largo del año, la OAI recibió un fuerte apoyo de los cargos directivos del PNUD. En dos ocasiones, el Director de la OAI fue invitado a la reunión del Grupo de Gestión para deliberar sobre los principales asuntos de auditoría e investigación, incluida la aplicación de las recomendaciones de auditoría pendientes desde hace tiempo. De manera periódica, el Director de la OAI participa en calidad de observador en las reuniones del Grupo de Operaciones, lo que ofrece al Director la oportunidad de plantear cuestiones de control y rendición de cuentas en los debates sobre nuevas políticas.

Supervisión externa independiente

8. El Comité Asesor de Auditoría, integrado por cinco expertos externos independientes, ha seguido examinando el plan de trabajo anual, el presupuesto, los informes trimestrales sobre la marcha de los trabajos y el informe anual de la OAI, y ha proporcionado asesoramiento para aumentar la eficacia de las funciones de auditoría interna e investigación del PNUD.

9. La Junta de Auditores vigiló el cumplimiento de sus recomendaciones encaminadas a mejorar las operaciones de la OAI. Siguió dependiendo de la labor de la OAI, en particular del proceso de examen de la diligencia debida en las auditorías de los proyectos ONG/MEN.

10. En el marco de su examen general de la función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas, la Dependencia Común de Inspección evaluó la labor de la OAI y consideró que varios de sus procesos constituían “mejores prácticas” en el sistema de las Naciones Unidas. Entre estos procesos se incluían los relativos a la divulgación de los informes de auditoría interna y el sistema de seguimiento de las recomendaciones (JIU/REP/2010/5).

Coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas

11. La OAI siguió manteniendo contactos externos con sus entidades homólogas porque es una manera eficaz de determinar y compartir las mejores prácticas, debatir los asuntos de interés común y promover la cooperación con otros servicios de auditoría e investigación en el sistema de las Naciones Unidas y en otros foros. En septiembre de 2010, la OAI participó activamente en la 41ª reunión de los representantes de los servicios de auditoría interna de las organizaciones de las Naciones Unidas, las instituciones financieras multilaterales y las organizaciones internacionales asociadas, celebrada en Ginebra. Entre los temas tratados, cabe citar el enfoque en las auditorías de los programas conjuntos y los fondos fiduciarios de múltiples donantes. La OAI se comprometió a elaborar un documento analítico para las auditorías conjuntas de los programas de la iniciativa “Unidos en la acción”.

La OAI también participó en la undécima Conferencia de Investigadores Internacionales celebrada en Nairobi (Kenya) en junio de 2010.

Bases para ofrecer una garantía independiente al Administrador

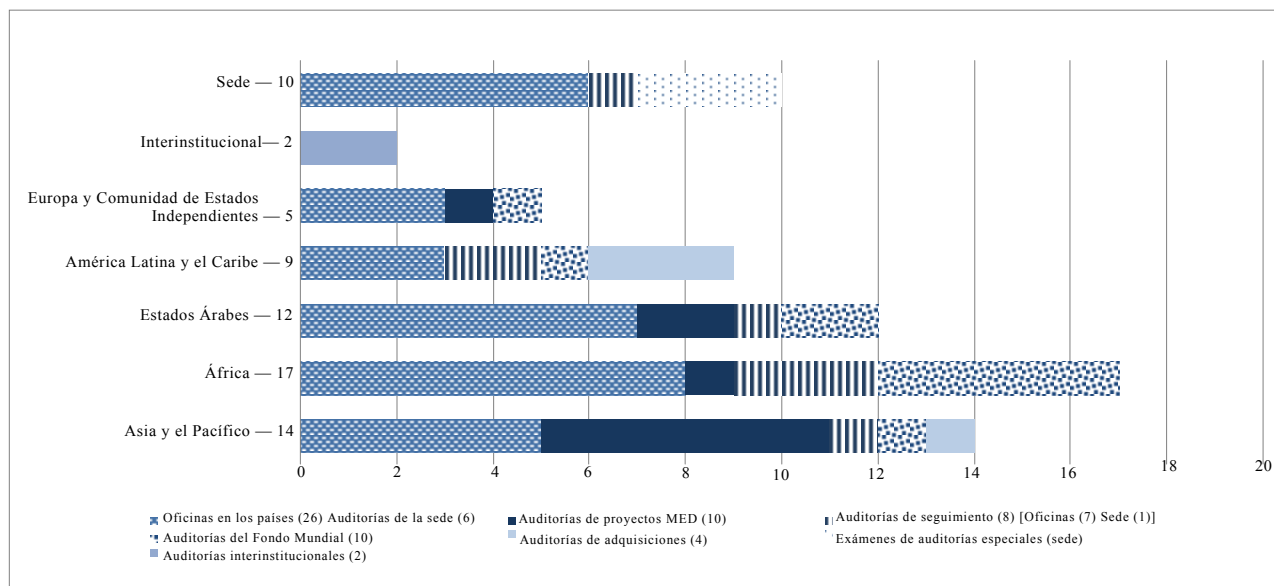
12. El plan de trabajo para 2010, que fue aprobado por el Administrador el 22 de diciembre de 2009 tras un referendo por el Comité Asesor de Auditoría, se basaba en la estrategia trienal de la OAI para el período 2009-2011, que también había sido aprobada por el Administrador. Esta estrategia describía cómo la OAI, para alcanzar el objetivo de ofrecer garantías sobre la gobernanza, la gestión del riesgo y los sistemas de control del PNUD, abarcará una combinación apropiada de dependencias, funciones y actividades a nivel de todo el Programa, a nivel regional y a nivel de los países, incluidos los proyectos ejecutados directamente por el PNUD (proyectos de modalidad de ejecución directa (MED)).

13. Así, la OAI emitió 69 informes de auditoría, de los cuales 10 eran auditorías de la sede, 57 auditorías de las oficinas en los países y 2 auditorías interinstitucionales (véase el anexo 2)¹. Los 10 informes de la sede incluían dos informes consolidados sobre auditorías de donaciones del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (Fondo Mundial). Las auditorías interinstitucionales se correspondían al informe consolidado sobre las auditorías coordinadas del Fondo Humanitario Común para el Sudán y al informe sobre la auditoría conjunta del método armonizado para las transferencias en efectivo en Viet Nam. Las 57 auditorías de oficinas en los países comprendieron 26 auditorías completas de oficinas, 10 auditorías de proyectos MED, 7 auditorías de seguimiento, 10 auditorías de proyectos financiados por el Fondo Mundial y 4 auditorías sobre la función de adquisiciones en las oficinas en los países (véase el gráfico 1).

14. Como la mayor parte de los informes de auditoría emitidos en 2010 se referían a operaciones y actividades de las oficinas del PNUD durante 2009, los resultados de las auditorías reflejan generalmente el estado de las operaciones en 2009. Las 57 auditorías de oficinas en los países, así como las auditorías de los centros regionales, representaron alrededor de 1.600 millones de dólares (38%) de los 4.200 millones de dólares de gastos registrados por el PNUD sobre el terreno en 2009, según los datos del sistema de planificación de los recursos institucionales del PNUD, Atlas. Otros 1.800 millones de dólares en concepto de gastos correspondieron a auditorías de proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales o gobiernos nacionales (véase el capítulo X). Por lo tanto, las auditorías de las oficinas en los países, de la sede y de los proyectos ONG/MEN representaron un importante complemento de los demás mecanismos de supervisión que permiten al Administrador y a la Junta cerciorarse de que los recursos del PNUD se están utilizando con eficacia y de que los procesos de gobernanza, gestión del riesgo y control interno son eficaces y adecuados.

¹ En total, la OAI publicó 75 informes de auditoría, incluidos seis relativos al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (véase el capítulo IX del presente informe).

Gráfico 1
Número y tipo de los informes de auditoría publicados en 2010



II. Divulgación de informes de auditoría interna

15. En 2008, la OAI adoptó procedimientos operativos estándar de carácter interno que estipulaban las medidas de procedimiento necesarias para asegurarse de que toda medida que adopte la OAI cuando divulgue los informes de auditoría se ajuste a la política de supervisión del PNUD y la decisión 2008/37 correspondiente. Estos procedimientos fueron perfeccionados en 2010 para tramitar las solicitudes de esta índole con facilidad y eficacia.

16. Desde la aprobación de la decisión, se ha divulgado un total de 44 informes. En 2010, en respuesta a las solicitudes de divulgación de los Gobiernos de Cuba, los Estados Unidos de América (tres solicitudes), Francia, Irlanda y Suecia, se dio acceso a 35 informes de auditoría interna (véase el anexo 3). En un caso no se facilitó el acceso por razones de confidencialidad. Todas las divulgaciones se llevaron a cabo en las oficinas de la OAI en Nueva York y a título confidencial.

17. La OAI, por conducto de la secretaria de la Junta Ejecutiva, notificó a esta todas esas solicitudes inmediatamente después de recibirlas y antes de permitir el acceso a ningún informe. Al recibir una solicitud, la OAI se cercioró de que se indicaran debidamente los motivos para examinar el informe y de que la solicitud confirmara expresamente que se respetaría su carácter confidencial. Además, la OAI informó a los gobiernos interesados, por conducto de una carta enviada a sus representantes permanentes ante las Naciones Unidas, de que se había presentado tal solicitud. Los gobiernos tuvieron tiempo suficiente para ver el informe y formular observaciones. Casi el 45% de los gobiernos aprovecharon la oportunidad para leer el informe en las oficinas de la OAI en Nueva York. Tras ver los informes, ninguno de los gobiernos se opuso a que los viera el gobierno solicitante. En todos los casos, la OAI mantuvo al Comité Asesor de Auditoría plenamente informado durante las reuniones periódicas con ellos.

18. Como se ha informado anteriormente, sigue planteando un problema que no se permita el acceso de los principales donantes, que no sean Estados Miembros, a los informes de auditoría referentes a proyectos o programas financiados por ellos. En virtud de la decisión 2010/22, la Junta pidió al Administrador del PNUD y los Directores Ejecutivos del UNFPA y la UNOPS que le presentasen un documento en el que “se describan las consecuencias de la demanda incipiente de una divulgación más amplia de los informes de auditoría interna, incluidas opciones para responder a la necesidad de suministrar información pertinente”. En opinión de la OAI, permitir a los donantes institucionales que desempeñen una función financiera importante en un proyecto determinado el acceso a cualquier informe de auditoría sobre ese proyecto concreto, en condiciones similares a las aplicables a los Estados Miembros, podría ser una opción adecuada para conciliar las necesidades de información de los donantes institucionales con los requisitos de confidencialidad de los informes de auditoría interna. En el momento de redactar el presente informe, el PNUD mantenía contactos con otros organismos del sistema con miras a una posición coordinada.

III. Planificación de la auditoría basada en los riesgos

19. El plan de auditorías de la OAI para 2010 sigue basándose en los riesgos y en el modelo de evaluación del riesgo de las auditorías de las oficinas en los países, que se introdujo inicialmente en 2005 y es actualizado y perfeccionado con periodicidad anual. Para 2010, sin embargo, el número total de auditorías se redujo, tanto de las oficinas en los países como en la sede. Se destinaron más recursos a las auditorías de proyectos MED de alto riesgo y a reforzar la concentración en los temas intersectoriales de las auditorías de las oficinas en los países. La OAI siguió coordinando sus auditorías con la Junta de Auditores para que la combinación de auditorías internas y externas baste para examinar las operaciones del PNUD en su conjunto.

20. En los cinco últimos años, el enfoque cíclico de planificación de las auditorías sobre la base del riesgo abarcó efectivamente todas las oficinas del PNUD en los países, siendo las oficinas en los países de alto, medio alto, medio bajo y bajo riesgo sometidas a auditoría cada dos, tres, cuatro y cinco años, respectivamente. Además, se han realizado progresos considerables en la inclusión de las dependencias de la sede y las funciones institucionales. La OAI aspira a un ciclo quinquenal de auditoría y espera que las principales dependencias y funciones hayan sido abarcadas sustancialmente por sus auditorías para finales de 2012.

IV. Dotación y presupuesto

21. Al 31 de diciembre de 2010, la OAI tenía 67 puestos aprobados, incluidos tres dedicados a la auditoría de los proyectos financiados por el Fondo Mundial y un puesto financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). De los 67 puestos, 62 estaban ocupados, 3 estaban vacantes (en los centros de auditoría regionales) y 2 estaban temporariamente congelados (en la sede) por restricciones presupuestarias. En promedio, los puestos permanecieron vacantes durante siete meses.

22. En 2010, la OAI tenía un presupuesto general aprobado por valor de 13,4 millones de dólares, similar al presupuesto del año precedente. De esa cantidad, 1,9 millones de dólares (14,2%) se asignaron a la función de investigación. Al igual que el año anterior, aproximadamente el 80% de la financiación procedió de los recursos ordinarios del PNUD y el resto de otros recursos, incluidos 800.000 dólares para auditorías del UNIFEM y el Fondo Mundial (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Nivel de recursos de la OAI en 2010

	<i>Auditoría PNUD</i>	<i>Investiga- ciones PNUD</i>	<i>Auditoría Fondo Mundial</i>	<i>Auditoría UNIFEM</i>	<i>Dirección y Operaciones</i>	<i>Comité Asesor de Auditoría</i>	<i>Total</i>
Puestos autorizados	47*	9*	3	1	7	–	67
Presupuesto en millones de dólares	8,856	1,911	0,546	0,284	1,749	0,097	13,443

* Incluido un puesto congelado.

23. Debido a las crecientes actividades en el Afganistán, los actuales recursos de auditoría ya no son suficientes para garantizar el alcance adecuado de las auditorías del programa afgano y ofrecer garantías razonables sobre el uso de sus fondos. A raíz de las deliberaciones con los cargos directivos, con efecto a partir de 2011 se han establecido dos nuevos cargos de auditoría a fin de permitir una cobertura de auditoría más específica e intensiva del programa afgano.

24. Asimismo, la OAI ha señalado a la atención de los cargos directivos que la dotación de personal de investigación ya no basta para afrontar una carga de trabajo cada vez mayor en magnitud y complejidad. Es probable que otros cambios estratégicos, como una ampliación del alcance de las investigaciones de la OAI o la introducción de un proceso de sanción a los proveedores, amplíen aún más la brecha entre las necesidades de investigación y la capacidad. En respuesta a su petición, se han proporcionado a la OAI fondos adicionales no recurrentes para consultores de investigación en 2010. Estos fondos contribuyeron a reducir el número de casos pendientes. Además, se ha establecido una plaza especial de investigación, con efecto a partir de 2011, para los casos relacionados con las donaciones del Fondo Mundial gestionadas por el PNUD. Con todo, sigue aún debatiéndose una solución general a más largo plazo con el personal directivo. Véase en la sección XI una exposición más amplia sobre los recursos de investigación.

V. Resultados significativos de la auditoría interna

A. Auditorías de la sede

25. En 2010, la OAI culminó las auditorías del Centro Regional de Bratislava, el Centro Regional de Colombo y la Oficina Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes, así como las auditorías sobre las oficinas de enlace, la nómina mundial de sueldos, prestaciones y derechos, la seguridad y el Fondo Humanitario Común para el Sudán. La OAI también concluyó una auditoría de seguimiento sobre el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la

Capitalización y emitió también dos informes consolidados sobre las diversas auditorías de las donaciones del Fondo Mundial.

26. Los resultados significativos de las auditorías de la sede se resumen como sigue:

a) *Oficina Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes (calificación de la auditoría: parcialmente satisfactoria)*. Los problemas de importancia incluían la falta de: elementos clave (como una clara delegación de atribuciones y la rendición de cuentas) para establecer una sólida gobernanza; una estructura orgánica racional y eficaz en función de los costos; y pautas detalladas para los “países que queden excluidos de la lista”. Además, la auditoría reveló que la gestión de los programas era inadecuada, con unos resultados en constante cambio, y se carecía de estrategia para la recopilación de datos. Al 31 de diciembre de 2010, el 33% de las 15 recomendaciones se habían cumplido totalmente.

b) *Centro Regional de Bratislava (calificación de la auditoría: satisfactoria)*. Los problemas de importancia incluían el grado de incertidumbre en la previsión de los recursos extrapresupuestarios para el Centro a partir de 2011, ya que los gastos serían superiores a los ingresos en las esferas de actividad y para el equipo de apoyo en los países. Además, los datos introducidos en el sistema de seguimiento de los servicios, que es fundamental para muchos de los procesos del Centro en materia de planificación, vigilancia y presentación de informes, no eran suficientemente coherentes ni completos. No había procedimientos de planificación de las actividades programáticas en los países en los que el PNUD carece de oficina, deficiencia que se estaba traduciendo en un enfoque insuficientemente estructurado en relación con las necesidades de desarrollo de algunos países. Al 31 de diciembre de 2010, el 91% de las 11 recomendaciones se habían cumplido totalmente.

c) *Centro Regional de Colombo (calificación de la auditoría: insatisfactoria)*. Los problemas de importancia incluían: unos arreglos de gobernanza que no contribuían de manera eficaz a vigilar el rendimiento ni garantizar la rendición de cuentas a las partes interesadas del Centro; una inadecuada gestión de programas, con las juntas de resultados y proyectos o los grupos consultivos sin establecer o con un funcionamiento deficiente; y controles deficientes de los contratos del personal. Al 31 de diciembre de 2010, el 45% de las 11 recomendaciones se habían cumplido totalmente.

d) *Oficinas de enlace (calificación de la auditoría: satisfactoria)*. Los problemas de importancia incluían: estructuras orgánicas ineficaces y sin racionalizar; vigilancia y supervisión insuficientes de la Dirección de Alianzas para asegurar un control y orientación adecuados de las oficinas de enlace; y una gestión inadecuada de las actividades programáticas en el Centro para Alianzas Innovadoras de Ginebra. Al 31 de diciembre de 2010, ninguna de las 24 recomendaciones se había cumplido totalmente, dado que el informe se acababa de publicar.

e) *Nómina mundial, prestaciones y derechos (calificación de la auditoría: parcialmente satisfactoria)*. Los problemas de importancia incluían la falta de vigilancia de la admisibilidad del personal en relación con las prestaciones y los derechos, en particular las prestaciones familiares y las vacaciones en el país de origen. Otros problemas eran el retraso en el asiento y la falta de conciliación de la nómina de sueldos de los funcionarios internacionales del Cuadro Orgánico y el

personal del Cuadro de Servicios Generales en Nueva York, así como de las nóminas de las oficinas en los países, y la falta de claridad de las políticas y los procedimientos, especialmente en relación con las vacaciones en el país de origen. Al 31 de diciembre de 2010, el 68% de las 19 recomendaciones se habían cumplido totalmente.

f) *Función de seguridad (calificación de la auditoría: parcialmente satisfactoria)*. Los problemas de importancia incluían la falta de claridad de las funciones y responsabilidades en el desempeño de las funciones de seguridad a diversos niveles. Los problemas incluían las funciones del administrador superior de la seguridad del PNUD y los asesores regionales de seguridad. Además, se hallaron deficiencias en la dotación de personal y la estructura orgánica, y la gestión de la seguridad no se incorporaba en la actividad general de los programas y proyectos. Al 31 de diciembre de 2010, ninguna de las 26 recomendaciones se había cumplido totalmente, dado que el informe se acababa de publicar.

g) *Fondo Humanitario Común para el Sudán (calificación de la auditoría: parcialmente satisfactoria)*. Los problemas de importancia incluían un marco jurídico inadecuado para la función de agente de gestión del PNUD, en particular para supervisar las actividades programáticas de las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas. Se consideraron inadecuados los procedimientos de las ONG para presentar los planes de auditoría, al igual que el proceso de selección de los auditores de las ONG y la presentación de los informes de auditoría al PNUD. Dos cuestiones señaladas escapaban al control del PNUD: las demoras de las ONG y las organizaciones participantes en la presentación de sus informes financieros, que el PNUD necesita para cumplir sus funciones de agente administrativo y de gestión. Al 31 de diciembre de 2010, el 88% de las ocho recomendaciones se habían cumplido totalmente.

B. Auditorías interinstitucionales

27. En 2010, la OAI hizo públicos dos informes de auditoría de carácter interinstitucional de resultados de una labor conjunta o coordinada de auditoría entre los servicios de auditoría interna de varias organizaciones de las Naciones Unidas.

a) *Informe consolidado sobre las auditorías coordinadas del Fondo Humanitario Común para el Sudán*. Elaborado y publicado por la OAI en su calidad de auditor del agente administrativo del Fondo, el informe fusionó las conclusiones de las auditorías coordinadas realizadas por las organizaciones participantes del Fondo (Naciones Unidas, Organización para la Agricultura y la Alimentación, Organización Internacional para las Migraciones, PNUD, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Programa Mundial de Alimentos). Los problemas de importancia incluían mandatos inadecuados, ya que no determinaban toda la estructura de gestión del Fondo ni se concretaban mandatos específicos para cada una de las funciones administrativas del Fondo. También se observó un inadecuado marco jurídico para la función de agente de gestión e insuficientes evaluaciones de la capacidad de los asociados en la ejecución.

b) *Auditoría conjunta del método armonizado para las transferencias en efectivo en Viet Nam*. La auditoría fue efectuada conjuntamente por los auditores del PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el UNFPA, bajo la dirección y coordinación de la División de Servicios de Supervisión del

UNFPA. La auditoría llegó a la conclusión de que, si bien los tres organismos participantes habían realizado progresos considerables, los programas en el país no se atenían plenamente aún al enfoque del método armonizado para las transferencias en efectivo.

C. Auditorías de las oficinas en los países

28. La auditoría interna de la oficina en un país generalmente abarca actividades relacionadas con la gobernanza y la gestión estratégica, la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas (actividades de desarrollo, oficina del coordinador residente y función del PNUD en la iniciativa “Una ONU”). Estas auditorías internas también abarcan actividades programáticas (gestión de programas, alianzas y movilización de recursos, gestión de proyectos) y operaciones (recursos humanos, finanzas, adquisiciones, tecnología de la información y las comunicaciones, administración general y seguridad).

29. Una parte de la estrategia de la OAI consiste en asegurar que su labor de auditoría interna esté en consonancia con los objetivos institucionales. A tal fin, las auditorías de las oficinas en los países incluyen temas intersectoriales (o áreas de interés) que se examinan extensamente sobre la base de procedimientos estandarizados de auditoría. Los resultados de estos exámenes se consolidan y vuelven a analizarse desde la perspectiva de toda la organización. En 2010, las áreas de interés eran: adquisiciones, prestaciones y derechos, relaciones con los donantes, método armonizado para las transferencias en efectivo, preparación para aplicar las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS) y viajes.

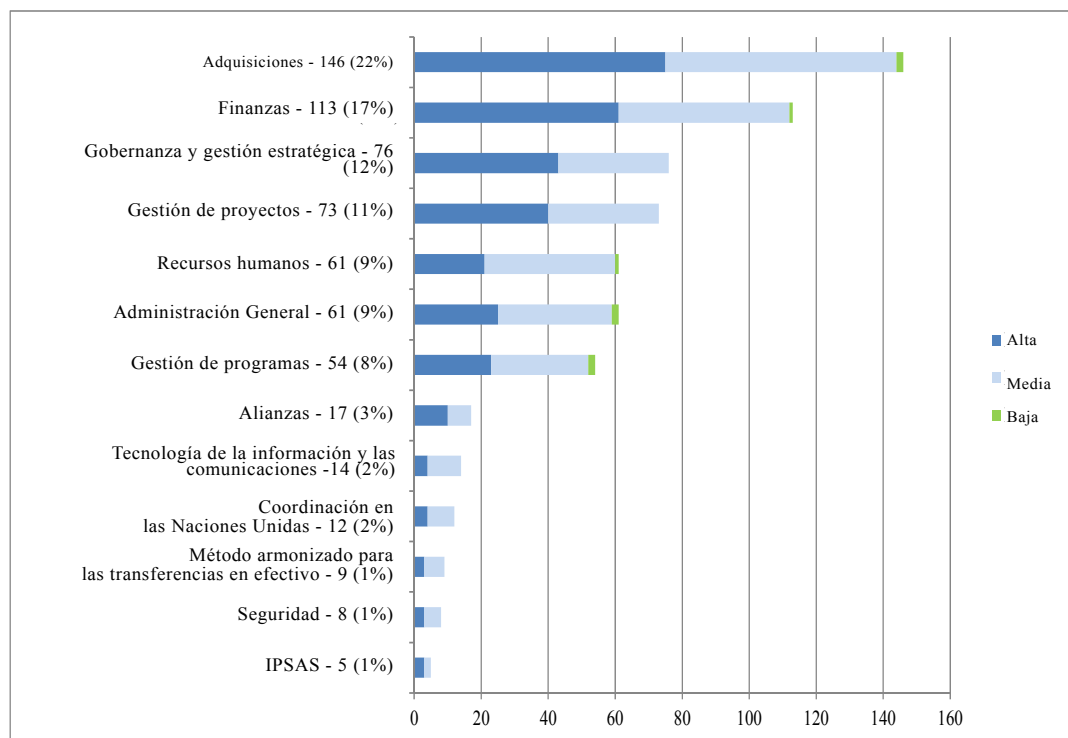
Conclusiones principales y cuestiones recurrentes de auditoría

30. Los 57 informes de auditoría de oficinas en los países emitidos en 2010 contenían 649 recomendaciones, al 49% de las cuales se asignaba alta prioridad, lo que significaba que: i) se consideraba imperativo adoptar medidas para que el PNUD no estuviera expuesto a riesgos elevados, y ii) el hecho de no tomarlas podía tener consecuencias serias y crear problemas importantes.

31. Dado que las adquisiciones eran un área de interés en todas las auditorías, no es sorprendente que, con el 22% del total, las adquisiciones representaron una mayor parte de las recomendaciones que cualquier otra área. Las adquisiciones iban seguidas de las finanzas. Las áreas de adquisiciones, finanzas y gobernanza y gestión estratégica suponían conjuntamente más de la mitad de todas las recomendaciones de auditoría (véase el gráfico 3). La cuarta área más importante fue “gestión de proyectos”, lo que reflejaba, entre otras cosas, la concentración de numerosas auditorías del Fondo Mundial en esas cuestiones.

Gráfico 3
Distribución y prioridad de todas las recomendaciones de auditoría basadas en las oficinas en los países en los informes de 2010

(Total de recomendaciones: 649)



Auditorías de adquisiciones

32. Se publicaron cuatro informes sobre la auditoría de la función de adquisiciones en las oficinas del PNUD en la Argentina, el Pakistán, el Paraguay y el Perú. La OAI examinó por lo general los ámbitos siguientes: autorización y capacitación en materia de adquisiciones, proceso de licitación y evaluación, comités de examen, adjudicación y gestión de contratos, gestión de proveedores y acuerdos de servicios especiales. Una cuestión señalada en tres de las cuatro oficinas fue la falta de un sistema para evaluar el rendimiento de los proveedores o la inadecuación del sistema en vigor. La mayor parte de las demás cuestiones de auditoría se consideraron específicas de una oficina particular y no de carácter generalizadas.

Auditoría de proyectos financiados por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria

33. Desde 2009, la auditoría ha prestado mayor atención a los proyectos financiados por el Fondo Mundial y administrados por el PNUD en su calidad de receptor principal. En 2009 se emitieron cuatro informes de auditoría (Angola, República Democrática del Congo, Sudán Meridional y Sudán Septentrional). En 2010 se emitieron otros 10 informes correspondientes a proyectos del Fondo Mundial en el Chad, Cuba, Guinea Ecuatorial, el Irán, Mauritania, la República

Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Tayikistán y el Programa de Asistencia al Pueblo Palestino.

34. La OAI también analizó los resultados de las diversas auditorías en que las oficinas del PNUD en los países tenían la función de receptor principal del Fondo Mundial. Estas auditorías se incluyen en ocho informes emitidos de 2009 hasta el 30 de junio de 2010. Abarcan 31 proyectos del Fondo Mundial con un volumen total de gastos de unos 228 millones de dólares. Dos de esos informes tenían una calificación “insatisfactoria”, mientras que la de los otros seis era “parcialmente satisfactoria”. Los problemas principales indicados en los ocho informes de auditoría eran: i) vigilancia y evaluación inadecuadas de los proyectos, como lo demuestran los retrasos en la presentación de informes sobre la marcha de los trabajos, la no validación de los datos de los subreceptores por parte del receptor principal o las inadecuadas visitas al terreno; ii) la deficiente gestión de las existencias, como lo demuestran la nula fiabilidad de los sistemas de información sobre medicamentos, la infrecuencia de las verificaciones y conciliaciones de inventario, las deficientes condiciones de almacenamiento y las discrepancias entre las existencias físicas y sus registros; iii) la inadecuada vigilancia de los activos, como lo demuestran el asiento incompleto de los bienes en Atlas, los inventarios inexactos de los activos o las discrepancias sin explicación entre los activos registrados y los contabilizados físicamente; y iv) la falta de control de la calidad en los ensayos de medicamentos.

35. Con excepción de los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones subreceptoras del Fondo Mundial han de ser auditadas por agentes externos con arreglo a los procedimientos del PNUD para las auditorías de los proyectos ONG/MEN. También deben presentar informes auditados al PNUD. Un análisis efectuado por la OAI de 121 informes de auditoría en los ejercicios económicos 2008 y 2009 mostró una mejora. La proporción de gastos sin reservas pasó del 57% al 79%. Asimismo, la cantidad de los gastos que fue objeto de reservas o de un descargo de responsabilidad disminuyó de 3,8 millones de dólares (5% de los gastos auditados) en el ejercicio económico 2008 a 1,7 millones de dólares (1,5%) en el ejercicio 2009. En muchos casos, los auditores observaron una falta de documentos justificativos o su inadecuación. Estos problemas se atribuyeron a la deficiente capacidad de los subreceptores en materia de gestión financiera y contabilización, así como a su incomprensión de las necesidades del PNUD o del Fondo Mundial.

Auditoría de proyectos ejecutados directamente por el PNUD

36. Se publicaron diez informes de auditoría que versaban sobre 37 proyectos directamente ejecutados por las oficinas en el Afganistán (16 proyectos), Fiji, Guinea (2 proyectos), el Líbano (5 proyectos), el Pakistán (2 proyectos), Somalia (4 proyectos), Timor-Leste y Ucrania (6 proyectos). Dos cuestiones comunes señaladas fueron la falta de documentación justificativa de gastos y adquisiciones y la deficiente gestión de bienes de los proyectos. Esto último se puso en evidencia con los registros incompletos de las existencias y la prueba insuficiente de la existencia física de los bienes, lo que obedeció a su vez a una falta de sistemas de inventario físico o a la inadecuación de los sistemas existentes.

Gestión, vigilancia y evaluación de programas y proyectos

37. En su decisión 2009/15, la Junta acogió con satisfacción las iniciativas de la administración del PNUD para subsanar algunas deficiencias sistémicas en la gestión de programas y proyectos, incluidas la vigilancia y evaluación, aguardando con interés mejoras en estos ámbitos, y solicitó que se incluyeran en el informe anual actual. El análisis efectuado por la OAI de las cuestiones de auditoría señaladas en los informes de 2010 y 2009 mostró que hubo efectivamente mejoras: una disminución sustancial del número de problemas en estos ámbitos. Sin embargo, cabe mencionar problemas tales como: retrasos en el cierre financiero de proyectos cancelados a nivel operativo, la falta o inadecuación de los exámenes por parte de los comités de evaluación de proyectos o la escasa comunicación con los donantes. El examen por la OAI de las medidas de la administración acerca de las recomendaciones indicó que se están estableciendo procedimientos para facilitar la identificación de los proyectos cancelados y de su cierre sin el sistema Atlas. También se observó que se estaban imponiendo exámenes estrictos de los nuevos proyectos, así como una mejor gestión de los donantes y una mayor concienciación del personal sobre los procesos institucionales relacionados con los donantes.

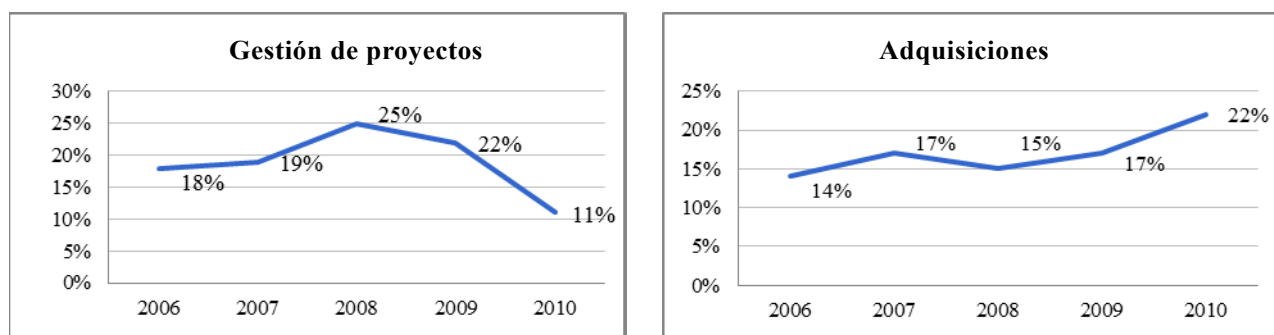
Tendencias multianuales en cuestiones de auditoría

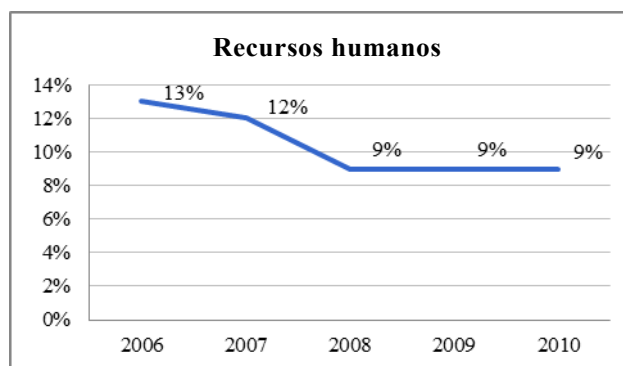
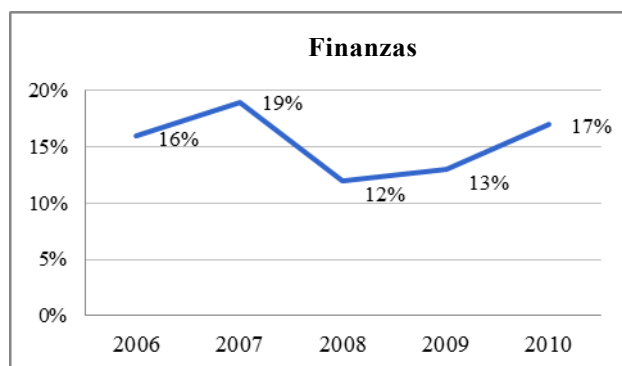
38. En el quinquenio comprendido entre 2006 y 2010, la mayor parte de las recomendaciones de auditoría se refirieron a la gestión de proyectos, las adquisiciones, las finanzas y los recursos humanos, que en conjunto representaban el 63% del total de 4.060 recomendaciones formuladas en el período. Analizando más detenidamente estos ámbitos, el número de cuestiones de auditoría relacionadas con la gestión de proyectos está disminuyendo, mientras que las cuestiones de adquisiciones están en alza, las cuestiones de finanzas están fluctuando y las de recursos humanos se están estabilizando (véase el gráfico 4). El aumento de las cuestiones de adquisiciones se debe más al creciente hincapié de la OAI en esta área, que es también la razón del incremento del número de cuestiones de auditoría en la administración general, a la luz de la concentración en los viajes. Lo mismo cabe decir del ámbito de la gobernanza y la gestión estratégica. Así, los crecientes números o porcentajes no son necesariamente exponente de un deterioro en el funcionamiento de los controles internos en esos ámbitos.

Gráfico 4

Tendencia de las cuestiones de auditoría de 2006 a 2010

(Sobre la base del porcentaje del total de recomendaciones del año)



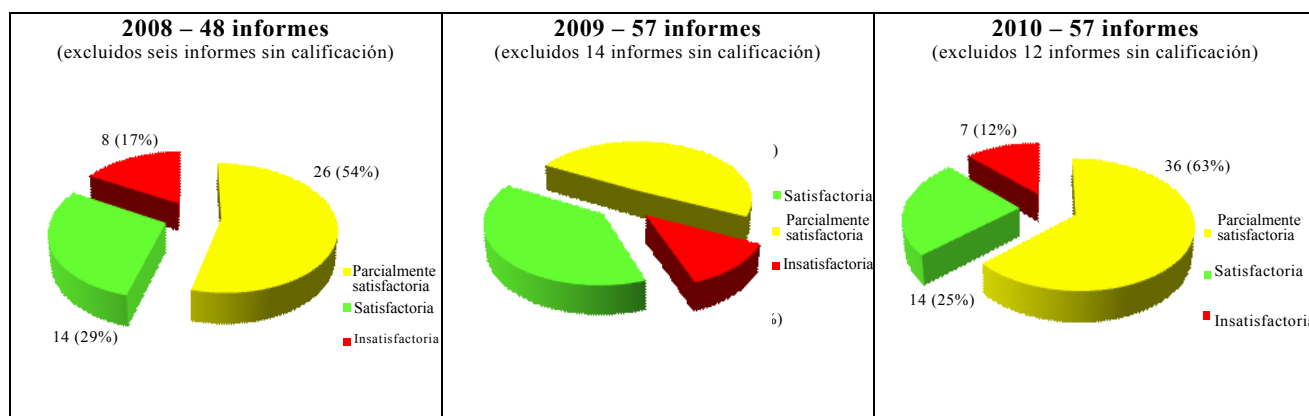


VI. Calificaciones de las auditorías

39. La OAI generalmente asigna una calificación general en función de su evaluación de la gobernanza, la gestión del riesgo y los procesos de control interno. Las excepciones son las auditorías especiales, las auditorías complementarias y los informes consolidados sobre áreas de interés, ya que se centran en áreas específicas que tienen objetivos limitados de auditoría. De los 69 informes, 12 no tenían ninguna calificación. De los 57 informes restantes, 7 (12%) tenían calificación “insatisfactoria” y eran todas auditorías de oficinas en los países. Si bien la proporción de auditorías con calificación “insatisfactoria” se mantuvo al mismo nivel que en 2009, el porcentaje de auditorías con calificación “satisfactoria” disminuyó del 39% al 25% (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

Número de informes de auditoría emitidos de 2008 a 2010, por calificación de la auditoría



40. La OAI sigue de cerca el funcionamiento de las oficinas en los países y las dependencias de la sede calificadas de “insatisfactorias”. A tal fin, hace generalmente auditorías complementarias sobre el terreno dentro del año siguiente a la conclusión de la auditoría precedente, además de los análisis periódicos que lleva a cabo en sus oficinas del estado de aplicación de las recomendaciones de auditoría. Por otra parte, en 2010 la OAI comenzó a señalar estas auditorías a la atención del Grupo de Operaciones y del Grupo de Gestión.

VII. Seguimiento de las recomendaciones de auditoría

41. En vista de la constante preocupación de la Junta Ejecutiva y del personal directivo del PNUD por las recomendaciones largamente pendientes, la OAI ha intensificado sus medidas de seguimiento. Se realizan ahora exámenes documentales del estado de aplicación cuando las oficinas actualizan las recomendaciones en el sistema completo en línea de base de datos sobre informes y recomendaciones de auditoría (CARDS). Las mejoras introducidas recientemente en CARDS han facilitado a las oficinas la presentación de información actualizada. Por ejemplo, pueden subir los documentos justificativos pertinentes, lo que ha facilitado a su vez las evaluaciones independientes de la OAI. Las tasas de aplicación son generadas por el sistema e introducidas automáticamente en el sistema de puntuación de las oficinas en los países.

42. Además de estos exámenes documentales, se siguen efectuando auditorías complementarias sobre el terreno de las oficinas con calificación “insatisfactoria”. En 2010, se publicaron ocho informes complementarios correspondientes al Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, seis oficinas en los países (Chile, Guinea, Haití, Malawi, Somalia y Uganda) y un proyecto (Afganistán). Las auditorías complementarias sobre el terreno mostraron un avance considerable de la oficina tras la auditoría inicial, lo que indica que los directivos han sido más receptivos a las recomendaciones de auditoría.

43. En el año 2010 también se registró una vigilancia más estrecha por parte de los cargos directivos. Las recomendaciones pendientes desde hacía un mínimo de 18 meses fueron debatidas ampliamente por el Grupo de Operaciones y el Grupo de Gestión. Con estos esfuerzos concertados, al término de 2010 solo 41 recomendaciones seguían sin estar plenamente aplicadas, frente a 56 al final del año precedente (véase el anexo 4). De las 41 recomendaciones, el 56% fueron consideradas de alta prioridad en el momento de la auditoría, ocho correspondían a informes emitidos hace un mínimo de tres años y seis de las ocho tenían más de cinco años. Se espera que varias recomendaciones referentes a Atlas queden totalmente zanjadas con la próxima aplicación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público.

44. La comparación con la situación del año anterior muestra una mejora sustancial en general. En la mayoría de los casos, los esfuerzos adicionales de las oficinas afectadas y el cambio de las prioridades internas podrían conseguir el pleno cumplimiento de estas recomendaciones. En 12 casos, que representan el 29% de las recomendaciones pendientes, la aplicación depende sin embargo de la asistencia o cooperación de partes ajenas al PNUD (gobiernos anfitriones, otras organizaciones de las Naciones Unidas).

VIII. Servicios de asesoramiento

45. La OAI siguió prestando asesoramiento a todos los niveles de la administración del PNUD en la sede, en los centros regionales y en las oficinas en los países. Por ejemplo, en el caso de los acuerdos de varios donantes, acuerdos de participación en la financiación de los gastos, cartas de acuerdo y cartas de entendimiento entre el PNUD y asociados para el desarrollo, examinó las cláusulas sobre auditoría e investigación y asesoró a la administración al respecto.

IX. Auditorías para el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

46. Con la incorporación en agosto de 2009 del auditor financiado por el UNIFEM, en 2010 se llevaron a cabo más auditorías de las actividades de ese Fondo, a saber, de las oficinas subregionales del Cono Sur, África Occidental, el Pacífico, África Meridional y los Estados del Océano Índico, los Estados árabes y México, Centroamérica, Cuba y la República Dominicana. Estas oficinas registraron un total de gastos de programas y gestión de 62,4 millones de dólares. Las auditorías examinaron las áreas de la gobernanza y la gestión estratégica, las actividades de los programas (gestión de programas, movilización de recursos y alianzas, y gestión de proyectos) y las operaciones (recursos humanos, finanzas, adquisiciones, tecnología de la información y las comunicaciones, administración general y el apoyo del PNUD a las operaciones del UNIFEM).

47. La Asamblea General estableció la nueva Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), con efecto a partir del 1 de julio de 2010. La entidad absorbió el UNIFEM y otras entidades existentes, con arreglos de transición hasta finales de 2010. Si bien deben decidirse aún las futuras modalidades de auditoría interna e investigación para ONU-Mujeres, la OAI ha accedido, a petición de la Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres, a prestar servicios a lo largo de 2011 sobre la base del reembolso de los gastos.

X. Examen de auditorías de proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales y/o gobiernos nacionales

48. A raíz de su evaluación del riesgo de auditoría, más de 1.700 proyectos ONG/MEN fueron seleccionados para su verificación en 2010 por empresas o instituciones nacionales de auditoría. La OAI recibió un total de 1.705 informes de auditoría de 122 oficinas en los países que abarcaban 1.442 adjudicaciones de contratos y 1.800 millones de dólares de gastos para el ejercicio económico 2009. Esas auditorías incluían el 82% del total de los gastos efectuados en proyectos ONG/MEN, lo que supuso un nuevo aumento en la cobertura de auditoría (véase el gráfico 6).

Gráfico 6

Comparación de la cobertura de auditoría del ejercicio económico (EE) 2006 al ejercicio económico 2009

	<i>EE 2006</i>	<i>EE 2007</i>	<i>EE 2008</i>	<i>EE 2009</i>
Adjudicaciones previstas	1 869	1 765	1 564	1 455
Cobertura de auditoría prevista (miles de millones de dólares)	2,1	2,0	1,8	1,8
Total de gastos ONG/MEN (miles de millones de dólares)	2,4	2,4	2,3	2,2
Cobertura de auditoría en porcentaje	88	83	78	82

49. En comparación con años anteriores, ha mejorado la puntualidad de los informes de auditoría, debido a los esfuerzos concertados de la OAI, la Oficina de Finanzas y Administración y las oficinas en los países afectadas. Al 30 de junio de 2010, se había recibido el 95% de los informes de auditoría ONG/MEN, frente al 93% en la misma fecha del año anterior (véase el gráfico 7).

Gráfico 7

Comparación de la tasa de presentación en los ejercicios económicos (EE) 2006 a 2009

	<i>EE 2006</i>	<i>EE 2007</i>	<i>EE 2008</i>	<i>EE 2009</i>
	<i>Al 30 de junio de 2007</i>	<i>Al 30 de junio de 2008</i>	<i>Al 30 de junio de 2009</i>	<i>Al 30 de junio de 2010</i>
Auditorías previstas por número de contratos	1 869	1 765	1 564	1 455
Informes de auditoría recibidos por número de contratos	1 489	1 507	1 458	1 388
Informes recibidos frente a auditorías previstas	80%	85%	93%	95%

Resultados del examen de la OAI

50. El examen realizado por la OAI de los informes de auditoría de ONG/MEN abarca cuatro elementos: a) *opinión de auditoría y efecto financiero neto*, en virtud de los cuales la OAI mide el efecto financiero neto de las reservas de los auditores como porcentaje del gasto declarado de los proyectos; b) *resultado de la auditoría*, en virtud del cual la OAI examina los resultados de las auditorías y cuantifica los riesgos correspondientes para la ejecución general de los proyectos; c) *alcance de la auditoría*, en virtud del cual la OAI examina si la cobertura de auditoría es adecuada sobre la base de los requisitos mínimos establecidos en los mandatos, y d) *administración de la auditoría*, en virtud de la cual la OAI examina la forma en que la auditoría fue administrada por la oficina en el país, en lo relativo a la eficiencia y la eficacia.

51. La OAI calificó de “satisfactoria” la calidad de estos informes en la mayoría de las oficinas en los países. Solo aproximadamente el 10% de los informes eran de “calidad insatisfactoria” (véase el gráfico 8). Los resultados del examen se resumen en cartas que se remiten a las oficinas en los países, en las que se destacan las deficiencias y se indican las áreas que requieren atención inmediata. Estas cartas también sirven de guía para las oficinas en la selección de sus empresas auditoras en el futuro, así como de recuerdo de la necesidad de cumplir estrictamente el mandato de auditoría. Al 31 de diciembre de 2010, se habían remitido cartas de examen a 120 (96%) de las 125 oficinas en los países. Cinco cartas no pudieron remitirse debido al retraso en la conclusión de las auditorías (Myanmar, Panamá, Programa de Asistencia al Pueblo Palestino, Somalia y Sudán). Estos casos se pusieron en conocimiento de la administración superior.

Gráfico 8
**Resultados de la evaluación realizada por la OAI de la calidad
 de los informes de auditoría ONG/MEN**

	<i>Calificación del alcance de auditoría ONG/MEN</i>			
	<i>EE 2008</i>		<i>EE 2009</i>	
	<i>Número de países</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número de países</i>	<i>Porcentaje</i>
Satisfactoria	82	66	77	63
Parcialmente satisfactoria	31	25	32	26
Insatisfactoria	12	9	13	11
Total de países:	125		122	

Cuestiones principales de auditoría de proyectos ONG/MEN y medidas adoptadas al respecto

52. De los 1.705 informes de auditoría recibidos, 840 informes fueron examinados a fondo. Estos 840 informes representaban 1.400 millones de dólares (78%) de los gastos objeto de auditoría y contenían 2.835 cuestiones de auditoría. La mayor parte (73%) de esas cuestiones se consideraron de prioridad “media” y el 61% de ellas tenían que ver con la gestión financiera y los controles y sistemas de contabilización. Un análisis de tendencia a lo largo de los cuatro últimos ciclos de auditoría muestra un ligero incremento de las cuestiones de auditoría en el ámbito de la gestión financiera y un descenso muy acusado de esas cuestiones en el área de los controles y sistemas de contabilización. Esto es indicativo de la necesidad de mejorar el ámbito de la gestión financiera.

53. La OAI también vigila las medidas que las oficinas en los países planifican y ejecutan para atender las observaciones de auditoría. De las 2.835 cuestiones de auditoría, el 82% fue totalmente subsanado en los planes de las oficinas en los países. En general, en las auditorías del ejercicio económico 2009 ha habido una mejora significativa en las medidas planificadas o adoptadas para resolver las cuestiones de auditoría en comparación con años precedentes.

Opiniones de auditoría y efecto financiero neto

54. Los auditores consideraron correcta la presentación de los gastos financieros de los proyectos ONG/MEN, como lo demuestra la opinión “sin reservas” emitida respecto de 1.300 millones de dólares (72%) del total de 1.800 millones de dólares de gastos objeto de auditoría. La OAI analizó los informes que tenían opiniones “con reservas” o “desfavorables”, o “en que se hacía un descargo de responsabilidad”, y calculó que el efecto financiero directo de las reservas de los auditores era de 27,9 millones de dólares, lo que equivale al 1,6% del total de gastos y supone un empeoramiento frente al año precedente, cuyo efecto ascendió a 9,5 millones de dólares o el 0,5%.

55. Las reservas de los auditores relativas a una oficina (Panamá) representaron el 62% del efecto financiero total neto de este año. La razón de las reservas fue la carencia de documentación justificativa de la recepción de equipo cuyo valor

colectivo ascendía a 16,9 millones de dólares, equipo que tampoco pudo ser objeto de verificación física.

56. Algunas oficinas en los países han sido objeto de reservas recurrentes en los tres años comprendidos entre 2007 y 2009. La OAI señaló estos casos a la atención de la administración superior y la Oficina de Finanzas y Administración, junto con las oficinas regionales interesadas, está haciendo un seguimiento con las oficinas en los países afectadas para lograr mejores resultados en el futuro.

Método armonizado para las transferencias en efectivo

57. La OAI examinó la documentación presentada por las oficinas en los países que tenían previsto dejar de utilizar el régimen de auditoría de los proyectos ONG/MEN y adoptar en su lugar el método armonizado para las transferencias en efectivo. Su conclusión fue que cinco oficinas (Bhután, Cabo Verde, Indonesia, Marruecos, Tanzania) aplicaron el régimen de auditoría del método armonizado. Se espera que en los próximos años aumente el número de oficinas en los países que sigan ese ejemplo y adopten el método armonizado para las transferencias en efectivo, a medida que más oficinas se ajusten totalmente al método. Las auditorías ONG/MEN se basan en el proyecto y, en cuanto auditorías financieras, ofrecen garantías sobre los gastos financieros del proyecto. Las auditorías del método armonizado se basan en la organización y, en cuanto auditorías sistémicas, ofrecen garantías sobre los sistemas y controles generales del asociado en la ejecución de que se trate. Estas auditorías se basan en una evaluación, tanto a nivel macro como micro, del entorno de trabajo de un asociado en la ejecución, así como en una serie de actividades de vigilancia emprendidas durante el ciclo de vida de un proyecto.

58. En vista de la importancia cada vez mayor del método armonizado, que ya se aplica a más de una organización, la OAI convino en establecer un marco de cooperación con otras organizaciones de las Naciones Unidas (UNFPA, UNICEF y PMA) para examinar la aplicación del método armonizado a nivel de país. Este marco incluye también la coordinación y el intercambio de información, así como el enfoque y alcance de auditoría. Sobre la base de este marco, el PNUD, el UNFPA y el UNICEF realizaron una auditoría conjunta de la aplicación del método armonizado en Viet Nam en noviembre de 2009 y en Malawi en febrero de 2010. Los informes finales de ambos países fueron emitidos conjuntamente por los servicios competentes de auditoría interna. Para 2011 están previstos nuevos exámenes conjuntos de la aplicación del método armonizado y de su marco normativo.

XI. Investigaciones

59. La OAI registró un nuevo aumento de los casos tramitados en 2010, recibiendo 215 denuncias. Junto con los 110 casos arrastrados de 2009, el número total de casos ascendió a 325 en 2010, 132 de los cuales (41%) fueron cancelados después de una evaluación preliminar en la que se determinó que no se justificaba la investigación. Fueron remitidos 18 casos a otras oficinas del PNUD y 16 casos a otras organizaciones. Tras una investigación exhaustiva, 60 casos (18%) fueron cancelados. En 36 (60%) de los casos investigados, se determinó que había pruebas de actos ilícitos y se emitió el informe correspondiente. Al final del año, 76 casos seguían siendo objeto de una evaluación preliminar, mientras que en 23 casos se estaba llevando a cabo una investigación. La OAI pudo reducir su carga de casos

pendientes pese al aumento del 8% en las nuevas denuncias recibidas (véase el gráfico 9).

Gráfico 9
Tramitación de denuncias en 2010

Número de casos	
Arrastrados al 1 de enero de 2010	110
Recibidos durante el año	215
Total de casos en el año	325
Cancelados (de casos arrastrados)	(102)
Cancelados (de casos recibidos)	(124)
Total de casos cerrados	226
Arrastrados al 31 de diciembre de 2010	99
Total de denuncias canceladas durante el año 2010	226
Previa evaluación preliminar	
– Canceladas, investigación no justificada	132
– Remitidas a otras oficinas del PNUD	18
– Remitidas a otras organizaciones	16
Previa investigación	
– Canceladas (no probadas)	16
– Sometidas a la Oficina de Apoyo Jurídico	36
– Sometidas a la Oficina de Ética (casos de represalia)	3
– Cartas sobre asuntos de gestión remitidas ²	8

60. Cuando una investigación demuestra las acusaciones de fraude o mala conducta, la OAI remite el caso a la Oficina de Apoyo Jurídico para que considere la adopción de medidas disciplinarias o administrativas contra el personal implicado, así como la recuperación de los fondos o activos. Los casos de posible infracción penal también pueden ser remitidos a las fuerzas públicas nacionales con miras a su investigación y procesamiento, junto con la restitución de los fondos por la vía judicial. Cuando el asunto implica prácticas de fraude y corrupción por parte de los proveedores, la OAI lo remite a la Oficina de Apoyo a las Adquisiciones para que considere la incapacitación de los proveedores. Cuando una investigación revela deficiencias en los controles internos, la OAI remite una carta sobre asuntos de gestión a la oficina competente, recomendando las modalidades para reforzar los controles. El gráfico 9 muestra cómo fueron canceladas las denuncias en 2010.

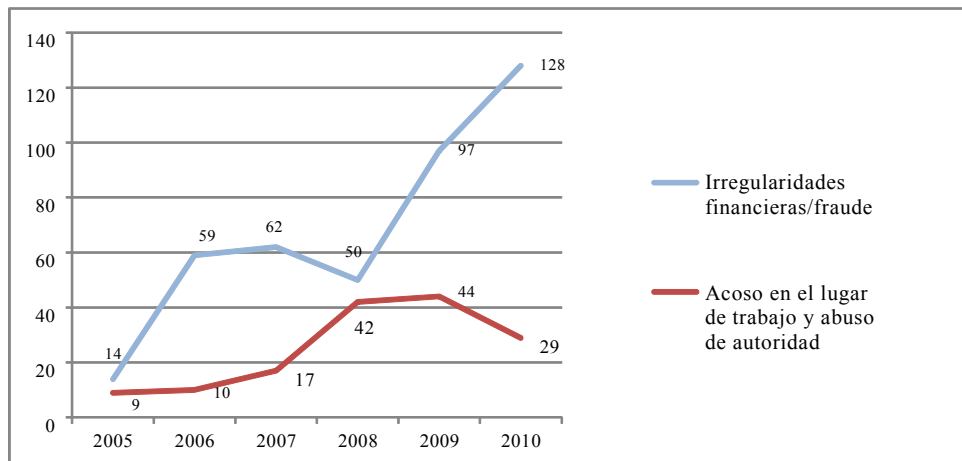
² En algunos casos, además de una carta sobre asuntos de gestión se emitió un informe de investigación.

Tipos de denuncias y análisis plurianual de tendencias

61. Un análisis de las denuncias por tipo de supuesta infracción muestra un aumento del número de casos relacionados con fraude y demás irregularidades financieras, así como un descenso del número de denuncias de abuso de autoridad y acoso en el lugar de trabajo (véase el gráfico 10).

Gráfico 10
Tendencias de las denuncias recibidas de 2005 a 2010

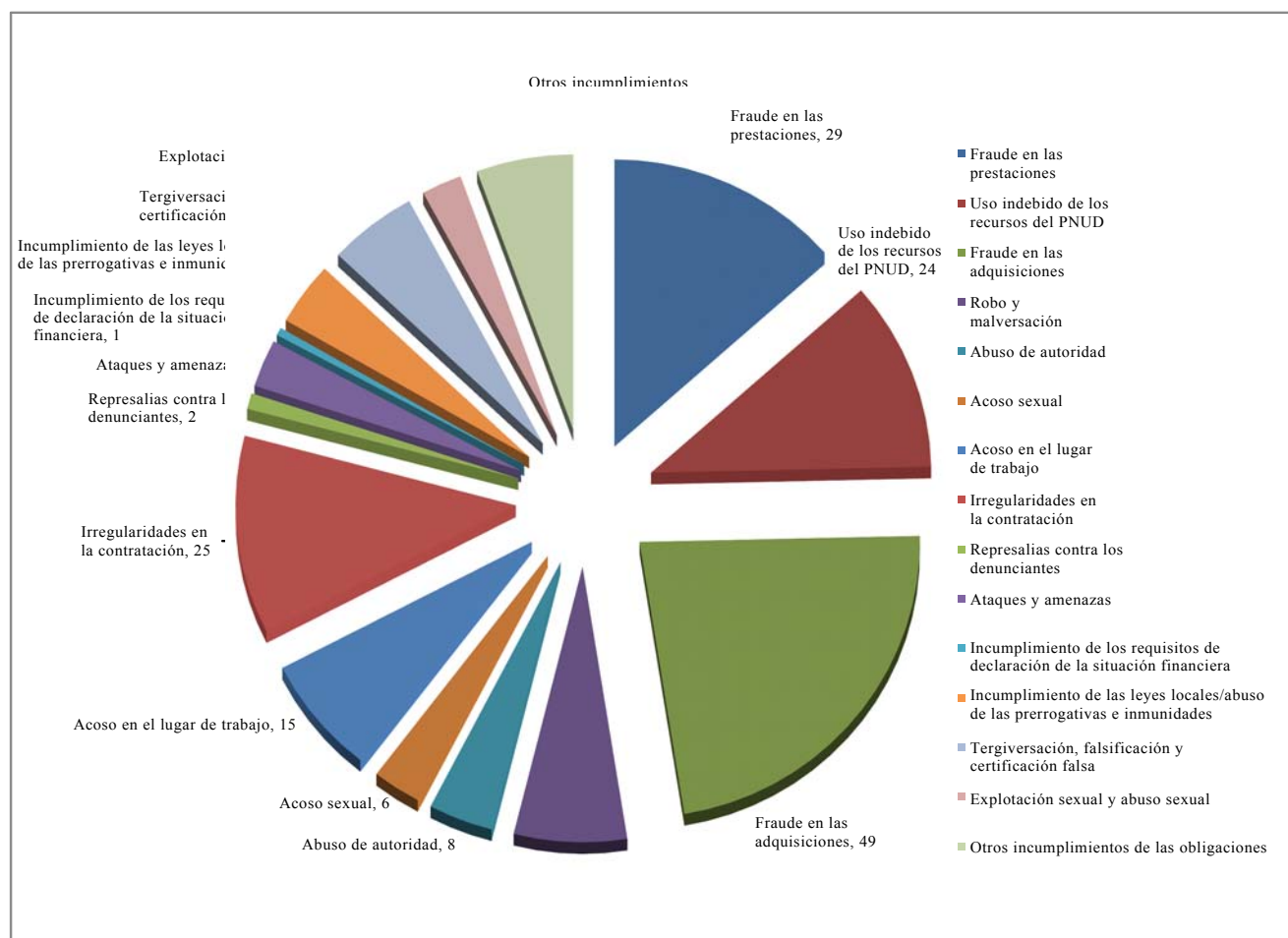
(Porcentaje del total anual de denuncias)



62. Las denuncias sobre irregularidades financieras, como fraude en las adquisiciones o las prestaciones, robo y malversación seguían constituyendo la principal categoría, con el 60% del total de casos tramitados en 2010. Las acusaciones de fraude en las adquisiciones eran el tipo más común de irregularidad financiera, con un alza de casi el 60% con respecto a 2009. El fraude y otras irregularidades financieras se sitúan generalmente en el extremo más complejo de la escala de investigación y requieren un mayor nivel de personal y recursos. Las acusaciones de acoso en el lugar de trabajo y abuso de autoridad (29 casos o el 13%) fueron la segunda categoría principal, aunque cabe observar que tales casos disminuyeron considerablemente en 2010.

63. Las acusaciones de irregularidades en la contratación y otras decisiones en materia de personal constituyeron la siguiente categoría en importancia (25 denuncias o el 12%). Este nivel fue similar al de 2009, año en que tales acusaciones representaron el 11% del número total de denuncias. Las acusaciones de represalias contra los denunciantes, que se investigan una vez que la Oficina de Ética determina prima facie que tienen fundamento, representaron solo el 1% de las denuncias recibidas en 2010. Se trata de un nivel ligeramente inferior al de 2009, año en que tales acusaciones constituyeron el 2% del total. Otras categorías (entre otras el incumplimiento de las leyes locales, el abuso de las prerrogativas e inmunidades o los ataques y amenazas) constituyeron el 14% restante de las denuncias recibidas en 2010 (véase el gráfico 11).

Gráfico 11
Tipos de denuncias recibidas en 2010



Desarrollo de la capacidad de investigación

64. En 2010, la OAI se concentró en perfeccionar sus prácticas y procedimientos a fin de mejorar la calidad y puntualidad de su función de investigación. En particular, la OAI puso en práctica nuevos procedimientos de evaluación de las denuncias, como consecuencia de lo cual se ha reducido significativamente el promedio de tiempo requerido para concluir una evaluación preliminar. Durante el año se emprendieron los proyectos de mejora siguientes:

a) *Capacidad forense perfeccionada de tecnología de la información.* La efectividad de las investigaciones depende cada vez más del equipo y la capacidad técnica necesarios para extraer de sistemas informáticos, dispositivos de almacenamiento, asistentes digitales personales y demás aparatos electrónicos pruebas que no se podrían obtener por otros medios. Este proyecto incluye la capacitación adicional del personal y el uso de nuevas herramientas forenses informáticas.

b) *Sistema más eficaz de gestión de casos.* Un nuevo sistema de gestión de casos, que se prevé sea operativo a principios de 2011, permitirá a la OAI documentar las investigaciones de una manera más exhaustiva para poder responder al creciente rigor que puede causar en los casos la creación del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas. También reforzará la capacidad analítica y de presentación de informes de la OAI, mejorando los informes sobre tendencias atendiendo a la calidad, así como la presentación de informes a la administración superior, el Comité Asesor de Auditoría y la Junta acerca de la experiencia adquirida con las investigaciones.

c) *Mejor calidad de los informes de investigación.* La OAI ha reforzado su proceso de garantía de la calidad de todos los informes relacionados con las investigaciones con objeto de potenciar los resultados de las investigaciones como base de cualquier propuesta de medida disciplinaria, recuperación financiera o demás medidas administrativas o de gestión.

d) *Alcance ampliado de las investigaciones.* Las investigaciones de la OAI han pasado a incluir las acusaciones vertidas contra partes ajenas al PNUD por irregularidades financieras de importancia que puedan tener consecuencias financieras para el PNUD. El alcance ampliado requiere un examen del marco normativo vigente, las pautas de investigación, el equipo y la capacitación para que dichas investigaciones se puedan efectuar de manera efectiva.

e) *Investigaciones proactivas.* A diferencia de las investigaciones relativas a las acusaciones de infracción, las investigaciones proactivas se valen del análisis de la información de inteligencia para determinar los ámbitos en que la OAI puede llevar a cabo las investigaciones. Ello incluye el examen de indicadores de alerta en los casos actuales y anteriores, junto con información pública y de los servicios de investigación de los organismos de asistencia bilateral y otras organizaciones internacionales, como los bancos multilaterales de desarrollo.

f) *Mejor seguridad de la información.* Se están implantando salvaguardias adicionales para mitigar los riesgos de reputación y de otra índole asociados con la manipulación de la información delicada de que dispone la OAI en relación con las investigaciones.

g) *Sistema más eficaz de línea de comunicación directa.* Un nuevo sistema de notificación, que se prevé sea operativo a principios de 2011, ampliará el alcance en los países en que el PNUD financia o administra programas. El sistema incluye modalidades de notificación en línea en múltiples idiomas, líneas telefónicas gratuitas y funciones perfeccionadas de notificación anónima.

Iniciativas conjuntas de lucha contra el fraude

65. La OAI también intensificó sus medidas para colaborar con las oficinas de investigación del fraude de otros organismos nacionales e internacionales a fin de detectar mejor el fraude y cooperar en casos de posible interés común. De conformidad con la resolución 62/63 de la Asamblea General sobre “Responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión”, la OAI colaboró con organismos judiciales y policiales de varios países para debatir las modalidades de remisión de los casos con miras a su investigación penal en los países, así como de intercambio de la información pertinente.

66. La OAI también fomentó activamente la cooperación entre los servicios de investigación del sistema de las Naciones Unidas y organizó, junto con sus homólogos en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la

Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos, cursos de capacitación en todo el sistema de las Naciones Unidas para los investigadores. La Oficina del Inspector General del Fondo Mundial ha sido contactada en relación con un acuerdo de cooperación sobre la detección e investigación del fraude y la corrupción.

67. Junto con la Oficina de Gestión y la Oficina de Ética, la OAI contribuyó a formular una nueva política del PNUD sobre el fraude y otras prácticas corruptas. La nueva política trata de concienciar al personal sobre las medidas de prevención del fraude, sus obligaciones de denunciar el fraude y la corrupción y las sanciones probables en caso de que se detecten tales prácticas.

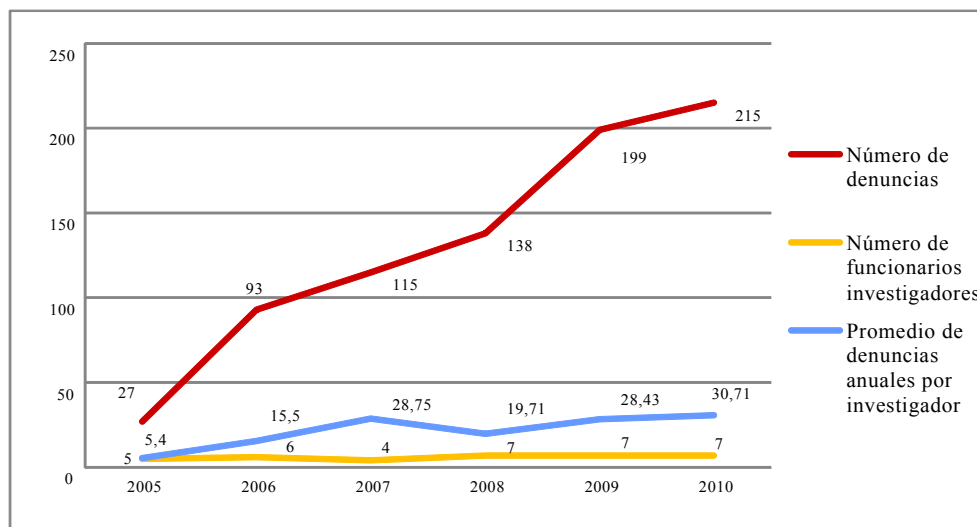
Previsión de futuros casos y recursos (complementa la sección IV sobre dotación y presupuesto)

68. No hay indicios de que el elevado número de casos registrados en 2010 vaya a disminuir en 2011. Al contrario, es probable que los casos aumenten debido a: i) el mencionado alcance ampliado de las investigaciones de la OAI; ii) la iniciativa de la administración superior para sensibilizar acerca de la explotación y el abuso sexuales; iii) la introducción de un proceso de sanción e incapacitación de los proveedores en 2011, y iv) el desmantelamiento de la Dependencia de Asuntos Internos del Departamento de Seguridad en 2010, que solía prestar considerable ayuda en la investigación de las acusaciones vertidas contra el personal del Departamento de Seguridad con carta de nombramiento del PNUD.

69. El incremento del número de denuncias recibidas no se ha visto correspondido hasta la fecha con un alza de los recursos (véase el gráfico 12). Si bien los casos de investigación han aumentado drásticamente (más del 50% desde 2008), la plantilla de la OAI permanece invariable. Con el aumento de las denuncias, el promedio de casos por funcionario pasó de 20 en 2008 a más de 38 casos en noviembre de 2010. Dado el constante aumento de las denuncias desde la creación de una función especial de investigación en 2004, se espera que el elevado número medio de casos se mantenga en 2011.

Gráfico 12

Número de funcionarios encargados de las investigaciones y evaluaciones de 2005 a 2010



Promedio de denuncias anuales por investigador

70. Con siete investigadores profesionales (sin contar al Director Adjunto) para una organización que tiene más de 15.000 empleados (unos 8.500 funcionarios, 5.000 contratistas de servicios y 2.400 Voluntarios de las Naciones Unidas) y más de 18.000 titulares de acuerdos de servicios especiales, la plantilla actual de la OAI en materia de investigaciones dista mucho de los parámetros establecidos por la Dependencia Común de Inspección.

71. Hasta que no se disponga de recursos adicionales, la OAI seguirá concentrándose en los casos de alta prioridad, cuyos riesgos revisten mayor importancia. Los casos de prioridad media se atienden según lo permitan los recursos, lo que puede causar demoras en la conclusión de tales casos, y los de baja prioridad no se investigan en absoluto. Si bien este planteamiento hace un uso óptimo de los limitados recursos de la OAI, indica que no estará en condiciones de garantizar la investigación de todas las denuncias en que esté justificada, lo que expone al PNUD a riesgos jurídicos, financieros y de reputación. Como medida provisional, la OAI ha reasignado a un Especialista en Auditoría, que se encargaba de investigaciones forenses y del fraude, a su Sección de Investigaciones. Aunque se refuerza así la capacidad de la OAI para abordar complejos casos de fraude, se reduce inevitablemente la cobertura de la OAI en relación con las áreas de auditoría institucionales y de la sede.

XII. Conclusión general y marco para el futuro

72. Los resultados de las diversas auditorías de oficinas, funciones y proyectos, el 88% de los cuales eran satisfactorios o parcialmente satisfactorios, indican al Administrador y la Junta Ejecutiva que, en general, la gobernanza, la gestión del riesgo y los procesos de control interno del PNUD funcionan bien. Los administradores también están cada vez más dispuestos a resolver los problemas detectados en las auditorías de la OAI, como lo demuestra la aplicación general de las recomendaciones de auditoría.

73. La OAI afrontará diversos retos en 2011, como el considerable descenso previsto en los recursos básicos del PNUD; el aumento sustancial de las contribuciones voluntarias a determinados programas de alto riesgo; la creciente necesidad de una auditoría de “Unidos en la acción” y otras actividades conjuntas de las Naciones Unidas en que el PNUD desempeña una función clave de coordinación y gestión, y la necesidad de proteger mejor a los fondos para el desarrollo del fraude y la corrupción, así como de tratar con mayor diligencia las denuncias de irregularidades. Todos estos retos requieren una estrategia adecuada de la OAI, además de someter a sus limitados recursos a una gran tensión. Con todo, para hacer frente a los nuevos riesgos y al cambio de prioridades, el plan de trabajo de la OAI sigue siendo flexible y adaptable al brindar al PNUD un sistema eficaz de supervisión interna independiente y objetiva para ayudar a la organización a lograr sus metas y objetivos.