



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
10 de julio de 2000
Español
Original: inglés

Para información

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones del 2000

18 a 20 de septiembre de 2000

Tema 9 del programa provisional*

Actividades de auditoría interna en 1999

Resumen

En este tercer informe anual de la Oficina de Auditoría Interna a la Junta Ejecutiva se presentan en forma sintética y analítica las conclusiones de la Oficina de Auditoría Interna basadas en las auditorías finalizadas en 1999, en consonancia con una propuesta formulada por el Director Ejecutivo a la Junta Ejecutiva en su tercer período ordinario de sesiones de 1997.

* E/ICEF/2000/14.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Resumen.....	1–3	3
II. Responsabilidad, estrategia y recursos de la Oficina de Auditoría Interna.....	4–13	3
A. Responsabilidades y papel de supervisión.....	4–5	3
B. Estrategia y enfoque de auditoría de 1999.....	6–11	3
C. Recursos.....	12–13	4
III. Resultados de la labor realizada en 1999.....	14–64	4
A. Cobertura de las auditorías.....	14–16	4
B. Oficinas exteriores.....	17–57	5
C. Dependencias de la Sede.....	58–59	11
D. Examen de las oficinas regionales.....	60	11
E. Apoyo a la investigación.....	61–64	11
IV. Fortalecimiento de los controles internos en el UNICEF.....	65–71	12
A. Apoyo a la autoevaluación de los controles.....	65–66	12
B. Apoyo a la tecnología de la información y a la continuidad de las actividades.....	67–69	12
C. Apoyo a las directrices y al material de capacitación para la gestión de programas.....	70–71	12
V. Aplicación de las recomendaciones de la Oficina de Auditoría Interna.....	72–74	13
VI. Normas de control interno en el UNICEF.....	75–76	13

I. Resumen

1. En este tercer informe anual de la Oficina de Auditoría Interna a la Junta Ejecutiva se resumen las conclusiones de las auditorías finalizadas en 1999. Basándose en la experiencia de los dos años anteriores, el informe del presente año expone la síntesis y el análisis de algunas cuestiones clave y las medidas adoptadas por la administración en respuesta a las auditorías finalizadas.

2. Se sigue asignando alta prioridad a la auditoría de las oficinas exteriores y la Oficina de Auditoría Interna logró superar una vez más su objetivo anual de cubrir el 30% de dichas oficinas. El informe del presente año muestra que el control general en casi todas las oficinas sigue siendo satisfactorio, si bien observa que algunas de ellas tuvieron ciertos problemas de adaptación con la introducción del Sistema de Gestión de Programas (PROMS).

3. El año 1999 fue testigo de importantes avances en la eficacia y eficiencia de la Oficina de Auditoría Interna. Se redujo en un 29% la media del tiempo necesario para finalizar y publicar los informes de auditoría correspondientes a la finalización de una asignación, y como consecuencia, en parte, de este aumento de la eficiencia, se logró una aceptación prácticamente universal de las recomendaciones formuladas tanto por las oficinas exteriores como por la sede. Estos cambios son reflejo del fortalecimiento de la capacidad de la Oficina de Auditoría Interna para prestar apoyo decisivo y puntual a la administración.

II. Responsabilidad, estrategia y recursos de la Oficina de Auditoría Interna

A. Responsabilidades y papel de supervisión

4. El cumplimiento de las responsabilidades de la Oficina de Auditoría Interna (tal como quedan definidas en el documento E/ICEF/1997/AB/L.12) y la decisión 1997/28 (E/ICEF/1997/12/Rev. 1) se realizó bajo la orientación de un plan de gestión, que proporcionó directrices claras sobre iniciativas prioritarias para seguir mejorando el rendimiento de la Oficina, y el plan de auditoría, que determinó las oficinas y las cuestiones que habían de ser objeto de auditoría du-

rante el año. Un equipo formado por personal de las diferentes divisiones examinó a final de año el logro de los objetivos del plan de gestión, llegando a la conclusión de que el rendimiento había sido elevado. El plan de auditoría fue examinado por el Comité de Auditoría a comienzo de año y en cada una de las reuniones del Comité a lo largo del año.

5. La supervisión de la Oficina de Auditoría Interna compete a la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, que incluyó la auditoría interna en su examen de las funciones de la sede del UNICEF en 1999. A fin de seguir fortaleciendo el rendimiento de la Oficina, la oficina suscribió un servicio de asesoría ofrecido por el Instituto de Auditores Internos (II A) para reseñar las funciones de auditoría interna del UNICEF en comparación con las de otras organizaciones de similar alcance y competencias. Los resultados de la reseña están siendo utilizados para aumentar la eficacia de la Oficina y constituyen un importante componente en el examen del aseguramiento de la calidad encargado por la Oficina y que será realizado por el Instituto de Auditores Internos en el 2001.

B. Estrategia y enfoque de auditoría de 1999

6. En consonancia con el carácter preeminentemente dirigido al exterior de la estructura del UNICEF, la mayoría de las actividades de auditoría realizadas por la Oficina de Auditoría Interna en 1999 se orientó hacia la evaluación de los riesgos y controles en las oficinas exteriores. La selección de las oficinas auditadas sigue haciéndose mediante la aplicación de un modelo de riesgo. Aunque la combinación de variables introducidas en el modelo de riesgo comprende el gasto financiero total, el número de miembros del personal y el valor de las transacciones locales, en 1999 se dio más peso al período transcurrido desde la última auditoría, como consecuencia del descubrimiento de elevados riesgos en varias oficinas exteriores que no se habían visitado desde hacía más de cuatro años.

7. Sin abandonar la estrategia de realizar auditorías anuales en las 10 oficinas exteriores más importantes, la Oficina de Auditoría Interna llegó también al 77% de las 26 oficinas que no habían sido auditadas en los últimos cuatro años (el resto de las oficinas de esta categoría está siendo auditado en el 2000, al igual que las otras oficinas que han superado este año el intervalo de los cuatro años).

8. La Oficina de Auditoría Interna siguió ampliando su capacidad para examinar, mediante la aplicación de un programa informático comercial de auditoría, los datos del UNICEF registrados en soporte electrónico. En 1999, la Oficina desarrolló unas aplicaciones para el examen de los datos registrados en el PROMS. Dicho examen contó con el asesoramiento de un consultor especialista, que validó la orientación de la estrategia seguida. Se dieron también los primeros pasos para armonizar dichas aplicaciones con el enfoque, centrado en el riesgo y el control, de las directrices que aplica la Oficina, si bien es éste un ámbito que requerirá más atención en el 2000.

9. La división emitió en 1999 dos informes de auditoría resumidos que ofrecían análisis y recomendaciones de política y de procedimiento en cuestiones relacionadas con la contratación de servicios de consultoría y la gestión de programas. En la estrategia de auditoría de la Oficina seguirán figurando los análisis resumidos de la información recogida en las auditorías de las oficinas exteriores, así como exámenes de política y procedimiento. La capacidad de elaboración de análisis resumidos se ha visto reforzada considerablemente mediante el desarrollo de una base de información electrónica, que da acceso inmediato a los informes de auditoría finalizados, y mediante la Intranet del UNICEF, que facilita el seguimiento de la política del Fondo, así como documentación orientativa.

10. La Oficina de Auditoría Interna siguió trabajando en la línea de aumentar la capacidad de autoevaluación de las oficinas exteriores. En la mayoría de las auditorías se organizó una sesión de autoevaluación del control en el nivel de oficina con funcionarios de nivel superior, lo que brindó a las oficinas exteriores la oportunidad de examinar aspectos como el estilo de gestión general y la atención a los principios éticos. En muchos casos, al concluir la auditoría, se suministraron ejemplares de las directrices de auditoría a las oficinas en los países a fin de promover su ulterior aplicación por las propias oficinas. En la India, donde las prácticas de autoevaluación están ya muy arraigadas, se llevó a cabo una auditoría de gestión de proyectos como ejercicio de formación para cinco miembros del personal de la oficina en el país, a fin de que pudieran familiarizarse con la metodología.

11. En 1999, la Oficina de Auditoría Interna publicó su segundo resumen anual de cuestiones positivas clave en materia de control y prevención de riesgos, tomadas de las auditorías exteriores del año anterior. Dicho

año, el resumen se publicó en inglés, francés y español. Una encuesta a los lectores mostró que la publicación había tenido una acogida positiva, lo que, según consta, ha dado como consecuencia una serie de actuaciones provechosas en cerca del 100% de las oficinas que respondieron.

C. Recursos

12. La Oficina de Auditoría Interna finalizó el año con los 17 puestos de auditor cubiertos por primera vez. El exitoso esfuerzo de contratación elevó de manera significativa el nivel de capacidad y experiencia de la división. Aunque cuatro de los cinco auditores contratados en 1999 eran nuevos en el UNICEF, un intenso curso de orientación y las directrices detalladas de auditoría sobre los aspectos principales del trabajo del UNICEF aceleraron enormemente el proceso de orientación y la capacidad del personal nuevo para realizar con éxito las auditorías exteriores.

13. A fin de ampliar el muestreo de transacciones en las auditorías de las principales oficinas en los países, la Oficina de Auditoría Interna siguió contratando consultores de apoyo para que prestaran asistencia técnica a los auditores de la Oficina en las asignaciones más importantes. Este enfoque, consistente en recurrir a los servicios de consultores de alto nivel que trabajan bajo la dirección de un auditor de la Oficina, ha demostrado ser un medio muy rentable y eficiente de ampliar la cobertura de las auditorías.

III. Resultados de la labor realizada en 1999

A. Cobertura de las auditorías

14. En 1999, la Oficina de Auditoría Interna superó de nuevo el objetivo de cobertura anual del 30% de las oficinas exteriores al realizar 38 auditorías. La creciente atención prestada a las oficinas cuyo plazo de auditoría se ha rebasado dio como resultado una mayor cobertura de las oficinas regionales y pequeñas oficinas en los países, mientras seguía prestándose atención preferente a las principales oficinas en los países, con inclusión de auditorías de las oficinas y suboficinas de nivel de Estado. En el cuadro siguiente se cuantifican las actividades realizadas por la Oficina durante el año, en comparación con las cifras de 1998.

Cuadro
Indicadores de rendimiento global de la Oficina de Auditoría Interna correspondientes a 1998 y 1999

	1998	1999
Total de auditorías	42	44
Oficinas exteriores	36	38
Recomendaciones formuladas	1 689	1 942

15. Como resultado de las prácticas revisadas de gestión de las auditorías, que tratan de garantizar que, antes de la partida de los auditores de una oficina exterior, se exponga y debata un proyecto de informe completo, se produjo una aceptación prácticamente universal de las recomendaciones de la Oficina en 1999. La publicación de un proyecto de informe al final de la auditoría ha reducido espectacularmente el período que media entre la finalización de la auditoría y la emisión del informe final. En 1999 se redujo en un 29% la media de días transcurridos entre la finalización de un informe y su emisión, en comparación con el año anterior.

16. El UNICEF mantiene el compromiso de garantizar que las recomendaciones aceptadas se traduzcan en acciones concretas. La Oficina de Auditoría Interna examina los informes de las oficinas auditadas sobre el estado de aplicación de las recomendaciones sobre auditoría y, en casi todos los casos, las primeras respuestas demuestran que se realizan las acciones adecuadas y precisas para aplicar la recomendación. Cuando las respuestas son insuficientes, se interroga a la oficina y la recomendación sigue pendiente hasta que se demuestra que se ha actuado satisfactoriamente. Las auditorías exteriores comprenden una evaluación de las recomendaciones de la auditoría precedente. En el 2000, la Oficina llevará a cabo visitas de seguimiento sobre el terreno a unas cuantas oficinas seis meses después de la finalización de auditorías importantes. En la sección siguiente se hace una exposición resumida de las acciones aseguradas mediante las auditorías de programas de la Oficina.

B. Oficinas exteriores

Gestión de programas

17. En 1997 y 1998, la Oficina de Auditoría Interna llevó a cabo auditorías de programas en seis países. A

finales de 1999, los seis habían finalizado sus exámenes de mitad de período e informado de los resultados a la Junta Ejecutiva. Las respuestas a las auditorías, los informes de mitad de período y los informes anuales de las oficinas auditadas establecieron que las auditorías de programas proporcionaron importante orientación y apoyo, lo que está teniendo efectos sostenidos sobre la gestión de programas. Las oficinas del UNICEF pueden aplicar ahora los elementos clave de la metodología de auditoría mediante el uso del instrumento de autoevaluación incluido en el manual de política y procedimiento en materia de programas, editado por la División de Programas.

18. Las oficinas auditadas informaron que la identificación de los riesgos principales con que se enfrentaba el logro de los objetivos de los programas por países constituía un primer paso importante en el proceso de realización de exámenes de mitad de período y ofrecía una justificación clara para dirigir con más precisión las intervenciones y detallar mejor los objetivos de los programas.

19. Las auditorías de programas contribuyeron de manera significativa a que las oficinas prestaran mayor atención al seguimiento y la evaluación. La mayoría de las oficinas informaron que las auditorías de programas les ayudaban a mejorar su enfoque del seguimiento del estado de aplicación de los programas por países y les resultaban útiles para avanzar en el uso de indicadores del rendimiento operativo y de los programas. A raíz de la auditoría de programas, una de las mayores oficinas del UNICEF extendió su uso de indicadores de rendimiento al rastreo sistemático del progreso global de los programas y atribuye a dicho enfoque la virtud de haberle servido para alcanzar uno de sus máximos niveles de cumplimiento en más de diez años.

20. En 1999, la Oficina de Auditoría Interna publicó un informe resumido de cuestiones clave y conclusiones de las seis auditorías de programas. Dichas conclusiones fueron expuestas en diversas ocasiones a funcionarios de nivel superior encargados de programas y de actividades operativas, y tuvieron un efecto importante sobre el contenido del nuevo programa de capacitación en gestión de programas.

21. La Oficina de Auditoría Interna puso en marcha también una nueva metodología de auditoría por proyectos, que se centra en el punto crítico de unión entre la planificación de proyectos y la obtención de los resultados previstos. Actúa en el sentido de fortalecer la

capacidad de las oficinas para traducir los objetivos de sus programas en actuaciones concretas. Los resultados iniciales del nuevo enfoque han sido muy positivos. En dos de los tres países en que se aplicó en 1999, el nuevo enfoque propició importantes cambios en los proyectos concretos auditados, y las oficinas exteriores han adoptado la metodología de la Oficina para examinar otros proyectos.

Gestión de insumos

22. En 1999, la Oficina de Auditoría Interna siguió concentrando la mayoría de sus actividades de auditoría de las oficinas exteriores en las prácticas de gestión empleadas por éstas para planificar, destinar, adquirir y utilizar los insumos financiados con fondos del UNICEF. El proceso de auditoría en cada oficina exterior consta de una evaluación inicial del control ejercido por la oficina sobre cada una de las cinco categorías de insumos siguientes, así como de un examen a fondo de un cierto número de tipos de insumos, según corresponda a cada oficina: contratos de servicios de consultoría, asistencia en efectivo a gobiernos y organizaciones no gubernamentales, asistencia consistente en suministros, gestión de personal y viajes del personal.

23. El concepto de proceso de trabajo establecido en las directrices de auditoría facilitó el análisis de las prácticas de gestión y eliminó las deficiencias de manera fácilmente comprensible por el personal de las oficinas exteriores. En 1999 aumentó el número de auditorías en las que se organizaron sesiones de examen del proceso de trabajo con personal de las oficinas exteriores, a fin de aumentar la eficacia y eficiencia de sus prácticas de control. Este enfoque destinado a facilitar los procesos se basa en la experiencia técnica de la Oficina no sólo para descubrir riesgos no controlados, sino también para asistir a las oficinas en el logro de una mejor comprensión de los conceptos y fortalecer sus propias prácticas de gestión de riesgos.

24. **Contratos de servicios.** En 1999 se evaluó la contratación de consultores en 30 oficinas en los países. Se comprobó que la mayoría de las oficinas mantenían un control adecuado del proceso de contratación, por lo que se lograba el objetivo de contratar para prestar apoyo suplementario en recursos humanos a fin de hacer progresar la ejecución de los programas o la administración de las oficinas.

25. Al igual que en el año anterior, se comprobó que la mayoría de las oficinas fija las tarifas de consultoría

con arreglo a las directrices del UNICEF y a las condiciones locales del mercado, y paga a los consultores de conformidad con lo estipulado en los contratos. En los pocos casos en que se descubrieron excepciones a las prácticas positivas, se formularon recomendaciones para fortalecer el reconocimiento de las normas del UNICEF y mejorar la gestión de los procesos de contratación.

26. El carácter especializado de muchas asignaciones y la gran utilidad de la experiencia previa sobre las tareas del UNICEF hacen a menudo necesario recurrir a una sola fuente para la selección de consultores. Un examen cuidadoso comprobó que en los casos en que se recurrió a la selección a partir de una única fuente —salvo en unos pocos casos aislados— ello redundó en beneficio del UNICEF y de los participantes en los programas.

27. Diversas auditorías observaron, sin embargo, que queda aún margen para aumentar la transparencia del proceso de selección a fin de garantizar que se halla bien documentado y que se ha llevado a cabo de manera imparcial y correcta. En varias oficinas se formularon recomendaciones que abordan dicho tema. Tal como se señalaba en el informe anual de la Oficina de 1998, se formuló una recomendación para revisar las circulares financieras y administrativas pertinentes a fin de hacer más eficaz la orientación sobre la selección de consultores individuales en condiciones de competencia. Dicha recomendación fue aceptada y se está aplicando dentro del contexto del examen general y la revisión de las circulares financieras y administrativas.

28. Las auditorías de 1999 comprobaron que la mayoría de las oficinas se asegura de que el formulario de evaluación de la consultoría quede cumplimentado al final de cada asignación, como está prescrito. No obstante, tal como se comprobó en 1998, se observó en varios informes que hay margen para mejorar el contenido de dicha evaluación a fin de que refleje mejor el rendimiento del consultor y se intensifique el uso de las evaluaciones al elegir candidatos para futuras asignaciones.

29. De manera semejante, algunas auditorías observaron también que las prácticas de gestión de las oficinas pueden mejorarse estableciendo contacto personal con antiguos empleadores de posibles consultores, a fin de garantizar que los candidatos no sólo tienen la preparación técnica exigida, sino también un expediente positivo en cuanto al rendimiento cooperativo y productivo.

30. **Asistencia en efectivo a los asociados.** En 1999 se examinó la gestión de la asistencia en efectivo en 26 auditorías de oficinas en los países. Globalmente, la evaluación es similar a la reseña hecha en 1998, que es por lo general positiva y supone una acusada mejoría respecto de años anteriores, debida en gran parte a la continuada atención prestada a la gestión de la asistencia en efectivo tanto en la sede como en las oficinas exteriores. Las oficinas están aplicando la política de restringir la entrega de nuevos fondos a los asociados que se demoran en informar. La ejecución de esta política ha creado algunas dificultades transitorias. Unas pocas auditorías observaron que la ejecución de los programas con ciertos socios quedaba suspendida durante una parte del año debido a que no podían entregarse nuevos fondos. En todos los casos la restricción fue de corta duración y por lo general dio como resultado una mejor gestión global de la asistencia en efectivo por los asociados y por la oficina del UNICEF.

31. Varias auditorías comprobaron que, aunque el grado de retraso en la asistencia en efectivo a los asociados estaba controlado, peligraba el cumplimiento de los objetivos a los que iba destinada la asistencia, debido a la lenta elaboración de planes anuales y a los trámites de aprobación entre el UNICEF y sus asociados. En algunos casos, más del 50% del total de la asistencia en efectivo se había entregado a los asociados en el último trimestre del año. Se comprobó que esta entrega tardía de los fondos a menudo provocaba a su vez la presentación precipitada de solicitudes de financiación.

32. La introducción casi universal del PROMS en 1999 había tenido efectos contradictorios en la gestión de la asistencia en efectivo por las oficinas en los países. La mayoría de ellas aprovechó la oportunidad que ofrecía el nuevo sistema para revisar sus procesos de trabajo internos en la autorización y certificación o aprobación de la asistencia en efectivo. No obstante, muchas oficinas se vieron limitadas en 1999 por problemas derivados de la capacidad de información del sistema, lo que condujo a la creación de varios sistemas provisionales de supervisión para mantener un control adecuado de los avances pendientes. La administración es consciente de las limitaciones del PROMS en materia de información, y la Oficina de Auditoría Interna supervisa las medidas que se están tomando para mejorar este aspecto del sistema.

33. Como en el año anterior, la Oficina de Auditoría Interna constató que el rendimiento de las diferentes oficinas era desigual en cuanto a la calidad de las

solicitudes de financiación y la obtención de informes de los socios. Las diferencias de rendimiento están en relación directa con el esfuerzo dedicado por las oficinas a orientar a sus asociados sobre los procedimientos del UNICEF. La mayoría de las oficinas ha establecido prácticas positivas de planificación, elaboración de presupuestos e información para la asistencia en efectivo en relación con sus asociados, lo que no sólo es importante para garantizar la utilización plena y sin problemas de los fondos del UNICEF, sino que también constituye un elemento clave del apoyo capacitador del Fondo a sus asociados en la gestión de programas. A fin de extender la conciencia de la utilidad de este tipo de capacitación, se expone de nuevo en el resumen anual de la Oficina de Auditoría Interna sobre las enseñanzas adquiridas, que se ha distribuido a todas las oficinas.

34. En algunas oficinas que prestaron un apoyo limitado en capacitación a los asociados se encontraron también deficiencias en sus procesos internos de evaluación de la calidad de las solicitudes de asistencia en efectivo y en el examen de los informes de ejecución y gasto. En los casos en que aparecieron estas deficiencias se formularon recomendaciones y se actuó en consecuencia. En marzo del 2000, la División de Finanzas y Administración publicó una versión revisada de la Circular Financiera sobre Asistencia en Efectivo, que ofrece una orientación más precisa sobre la gestión de la asistencia en efectivo.

35. Algunas auditorías detectaron un bajo nivel de vigilancia sobre el terreno de las actividades apoyadas por los programas y en varios informes de auditoría aparecieron nuevamente recomendaciones en favor de un aumento de los desplazamientos sobre el terreno del personal del UNICEF.

36. **Asistencia consistente en suministros, almacenamiento y logística.** En 1999 se examinó la situación de la asistencia consistente en suministros en 14 auditorías en oficinas exteriores. En general, se comprobó que la mayoría de las oficinas mantenían un control adecuado para garantizar que esa asistencia se prestara de forma oportuna a fin de lograr los objetivos establecidos en el programa del país. Sin embargo, aunque en general el control fue satisfactorio se registraron más observaciones que el año anterior en la auditoría del proceso de planificación de los suministros. En oficinas de todas dimensiones y de distintos lugares se señaló que cabía introducir mejoras para conseguir una planificación más eficaz y una entrega más oportuna de los

suministros. Uno de los motivos comunes a los que obedecían los breves plazos de entrega y los pedidos urgentes en algunas oficinas era la tardanza en la planificación del envío de suministros entre el UNICEF y sus asociados.

37. Como el año anterior, en algunas de las auditorías realizadas en 1999 se señaló que cabía mejorar el control del uso final de la asistencia consistente en suministros. Se llegó a esa conclusión básicamente a causa de la escasa vigilancia sobre el terreno que realizaba el personal del UNICEF para controlar la llegada de esa asistencia a los destinos finales propuestos y su utilización.

38. En lo que respecta a la asistencia consistente en suministros, los problemas que plantea el establecimiento de esa noción de vigilancia son inherentes a la estructura de los programas de cooperación del UNICEF. En muchos países, ese tipo de asistencia del UNICEF se entrega a los asociados en oficinas principales y, con frecuencia, el proceso de almacenamiento y entrega que siguen los asociados comprende muchas etapas antes de que los suministros lleguen a su destino definitivo en escuelas o centros de atención sanitaria. La Oficina de Auditoría Interna reconoce esta limitación, pero sigue recomendando una mayor presencia de personal sobre el terreno para evaluar, entre otras cosas, la eficacia de la asistencia consistente en suministros.

39. En varias auditorías se formularon recomendaciones de que se forzara la distribución de tareas respecto de la planificación y la adquisición de la asistencia consistente en suministros, así como para mejorar la gestión del proceso de licitación pública. La Oficina de Auditoría Interna determinó que la causa de los problemas en esta esfera solía ser la falta de comprensión del objetivo y de los principios de la distribución de tareas, así como de los procedimientos de contratación. El personal de programas, cuyos conocimientos sobre administración de empresas son limitados puede interpretar que esos procedimientos son engorrosos y burocráticos y no suponen una ventaja importante para el programa. En el UNICEF se está dando a conocer la finalidad y la función del principio de distribución de tareas. Como aportación al particular, esa cuestión se ha incluido en el resumen de los resultados de 1999 de la Oficina de Auditoría Interna.

40. La calidad del servicio de la División de Suministros de Copenhague fue motivo de inquietud en varias

auditorías. La Oficina de Auditoría Interna señala que la Administración es plenamente consciente de que la División de Suministros experimentó dificultades durante la etapa de transición a la aplicación de dos nuevos sistemas en 1999 (el Sistema Logístico de las oficinas exteriores y el Sistema de Gestión de Programas (PROMS)), y de que en 2000 se están adoptando medidas para resolverlos, por ejemplo, la asistencia de la Oficina de Auditoría Interna para el análisis del proceso relacionado con el trabajo.

41. **Gestión de personal.** Esta cuestión se examinó en 12 auditorías sobre el terreno en 1999. El alcance del examen de la gestión de personal abarca la contratación, la supervisión, la capacitación y la gestión de la remuneración y las prestaciones. En este amplio ámbito de acción, se determinó que las oficinas mantenían un control interno satisfactorio. En algunas auditorías se tomó nota de los limitados conocimientos del personal y, en algunos casos, del personal de operaciones, sobre la gestión de las prestaciones. Si bien la dirección ha hecho importantes progresos al elaborar y difundir directrices sobre cuestiones relativas a la gestión de los recursos humanos, las conclusiones de algunas de las auditorías de 1999 indican que es preciso adoptar más medidas para ampliar los conocimientos del personal sobre la disponibilidad y el contenido de ese material administrativo.

42. **Viajes.** Durante 1999, se evaluaron los trámites de viajes de 30 oficinas exteriores y de cuatro divisiones de la Sede. Se determinó que la mayor parte de las oficinas cumplían las normas y políticas pertinentes del UNICEF para la autorización de los viajes, la contratación del transporte y la concesión de anticipos de viaje. No obstante, las auditorías también indicaron que en muchas oficinas cabía introducir mejoras en la planificación y en la evaluación de los resultados de los viajes realizados.

43. En 1999, se determinó que pocas oficinas mantenían prácticas eficaces de gestión para la oportuna planificación de los viajes, situación que a menudo obligaba a hacer innecesariamente trámites de última hora que afectaban la administración de la oficina y, en algunos casos, aumentaban el costo de los viajes. En parte, esta situación escapa al control del UNICEF, debido a que terceros del exterior solicitan tardíamente la participación del UNICEF en actividades que requieren viajes, y debido a que no siempre se puede contar con la disponibilidad de la contraparte. No obstante, cabe introducir mejoras generales en los procesos de

planificación de los viajes en la mayor parte de las oficinas en los países.

44. Prácticamente todas las oficinas aplican la política de elaborar informes sobre los viajes; no obstante, la calidad de los informes y su utilización para comunicar a los demás los resultados del viaje en comisión de servicio varían considerablemente. En las auditorías también se ha determinado que, por regla general, cabe introducir mejoras en la supervisión y la aplicación de las medidas de seguimiento señaladas en los informes sobre viajes.

45. En las auditorías de 1999 se determinó que pocas oficinas incluían la evaluación de los objetivos y la eficacia del viaje realizado en sus sistemas de información sobre la gestión. Cabe esperar que con el establecimiento de la capacidad de elaboración de informes y de recopilación de datos del PROMS las oficinas dispondrán de más medios para generar información sobre los viajes oficiales. No obstante, actualmente, pocas oficinas supervisan el volumen global de sus viajes, y ninguna ha evaluado el valor añadido que entrañan los viajes en comisión de servicio.

Gestión de los fondos del programa

46. En las auditorías de las oficinas en los países se siguen evaluando las prácticas de recaudación de fondos que éstas realizan y su cumplimiento de la prescripción de informar a los donantes, de forma precisa y oportuna, sobre el uso de los fondos facilitados.

47. **Recaudación de fondos.** En 1999 esta cuestión se examinó en nueve oficinas exteriores. Al igual que en el año anterior, la Oficina de Auditoría Interna determinó que algunas oficinas realizaban más actividades de recaudación de fondos que otras. Las diferencias fundamentales entre oficinas obedecen en gran medida al interés y a la dedicación del representante, como cabe esperar, por la amplia variedad en las experiencias y cualidades que aportan los directores de oficinas a su puesto. Como se señaló en 1998, la mayor parte de las oficinas examinadas en 1999 no disponían de estrategias explícitas para la recaudación de fondos. A juicio de la Oficina de Auditoría Interna, habida cuenta del escaso número de estrategias explícitas y de los distintos niveles de las actividades de recaudación de fondos, resulta indispensable dar más orientaciones para mejorar la calidad de dichas actividades en las oficinas exteriores. La Administración reconoce esta situación y se está empeñando por difundir el conocimiento de las

actuales directrices y por mejorar su apoyo, reforzando su participación con las oficinas regionales y las principales oficinas en los países a fin de ofrecer ejemplos claros y positivos que puedan seguirse.

48. **Operaciones del sector privado.** De conformidad con la estrategia de movilización de recursos del UNICEF, las oficinas exteriores que realizan actividades de recaudación de fondos, así como de ventas de tarjetas de felicitación y de otros productos se han concentrado en los emplazamientos donde esa actividad tiene mejores perspectivas. En 1999, la Oficina de Auditoría Interna examinó la gestión de las ventas de tarjetas de felicitación y de otros productos en seis de esas oficinas, llegándose a las mismas conclusiones que en las anteriores evaluaciones. Si bien en algunos lugares se llevan a cabo prácticas de gestión positivas, la gestión financiera y física de esas actividades en la mayor parte de las oficinas del UNICEF sigue siendo objetable.

49. Por regla general se determinó que era preciso reforzar las iniciativas de ampliación de las ventas mediante distribuidores en lo que respecta a las prácticas de mantenimiento de registros y de gestión del consignatario. Es comprensible que el personal del UNICEF, que suele no tener experiencia en ventas comerciales, exprese su oposición ante la instauración de controles adecuados en esta esfera. Se formularon recomendaciones para mejorar las prácticas de anotación en los registros y de elaboración de informes sobre el control de las existencias y sobre la venta y la colocación de las existencias no vendidas, con objeto de reducir al mínimo el riesgo de posibles errores o de desviación de recursos.

50. **Información a los donantes.** En 1999 esta cuestión se examinó en nueve oficinas exteriores y las conclusiones fueron muy similares a las de 1998. Se determinó que, en general, las oficinas seguían cumpliendo satisfactoriamente la prescripción de elaborar informes para los donantes. Por regla general, los informes se ajustan al formato establecido para los mismos; no obstante, se determinó que la mayor parte de las oficinas verificadas presentaban con retraso entre un 25% y un 40% de sus informes, habitualmente algunos meses después de expirar el plazo fijado.

51. En las auditorías realizadas en 1999 se determinó que una práctica de gestión común a las oficinas que registraban el mejor porcentaje de informes ultimados a tiempo era la clara definición de las responsabilidades

del personal en lo que respecta a la elaboración de los informes a los donantes y a la estrecha supervisión del cumplimiento de esas responsabilidades. En algunas regiones, la supervisión de la situación de los informes a los donantes es un componente del mecanismo de supervisión de la actuación profesional establecido a escala regional en todas las oficinas exteriores. La Oficina de Auditoría Interna está contribuyendo a la difusión de esas prácticas eficaces mediante la inclusión de ejemplos positivos en el resumen del análisis de los resultados.

Finanzas y contabilidad, y administración de las oficinas

52. En las auditorías de las operaciones realizadas en 1999 se examinaron las finanzas y la contabilidad de las oficinas a fin de evaluar la situación de los controles y procedimientos contables fundamentales, así como el cumplimiento del reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada del UNICEF. Se determinó que en la mayor parte de las oficinas se llevaba a cabo un control satisfactorio, aunque la Oficina de Auditoría Interna consideró que ocho oficinas estaban por debajo de la norma establecida y se formularon recomendaciones para reforzar los controles y reducir al mínimo las posibilidades de que se produjeran irregularidades. El incremento del número de oficinas cuyos resultados fueron insatisfactorios en relación con 1998 puede atribuirse en gran medida al desafío que supone mantener un control financiero adecuado en las oficinas de países pequeñas (a las que la Oficina atribuyó especial atención en 1999), ya que debido a la escasa dotación de personal no resulta posible mantener la apropiada distribución de tareas. Los problemas que planteó la introducción del PROMS repercutieron en diversa medida en el control global en la mayor parte de las oficinas.

53. Si bien la mayor parte de las oficinas controlan correctamente los ingresos, se determinó que en unas pocas se habían registrado fallas de supervisión de los ingresos en efectivo por la venta de tarjetas de felicitación, de los reembolsos por la venta de bienes obsoletos, y del saldo de la parte sin utilizar de la asistencia en efectivo devuelta por los asociados. Esas deficiencias se vinculan al hecho de que esas transacciones son relativamente poco frecuentes, ya que la gran mayoría de las transacciones financieras de las oficinas exteriores son más bien desembolsos que ingresos. La Oficina de Auditoría Interna formuló

recomendaciones para que se reforzaran los controles en las oficinas verificadas.

54. En 1999, la Oficina de Auditoría Interna encontró, como en años anteriores, que se seguían diversos procedimientos para mantener el inventario y el registro de utilización de los vehículos de las oficinas. Los diversos resultados obtenidos en las oficinas, y el hecho de que el número de oficinas en los países donde cabe mejorar esas prácticas va en aumento, aunque sigan siendo pocas, indican que en general es preciso incrementar la supervisión de esas funciones.

Servicios comunes con otros organismos de las Naciones Unidas

55. En 1999 la Oficina de Auditoría Interna determinó que, si bien por regla general las oficinas del UNICEF apoyaban los distintos esfuerzos desplegados para fortalecer el compromiso respecto de los servicios comunes con otros organismos de las Naciones Unidas, con frecuencia la cooperación económica y equitativa en esta esfera tropezaba con obstáculos administrativos y de procedimiento.

56. En varias auditorías se pusieron de relieve las deficiencias de las disposiciones financieras para las clínicas del personal de las Naciones Unidas, que reciben el apoyo a prorrata de la mayor parte o la totalidad de los organismos de las Naciones Unidas ubicados en determinados emplazamientos peligrosos, y cuyo propósito es ofrecer servicios gratuitos al personal y a sus familiares. En las oficinas donde existían clínicas se examinó esta cuestión y se determinó que, en general, el personal de contratación local tendía a utilizar el Plan de Seguro Médico y el personal de contratación internacional recurría a la cobertura de un seguro comercial que garantizaba los servicios de proveedores privados. No hay una disposición que prevea que las clínicas de las Naciones Unidas pueden facturar sus servicios a los pacientes, que posteriormente podrían ser abonados por el Plan de Seguro Médico o por otro seguro. En consecuencia las clínicas están subutilizadas y representan una carga financiera adicional para el presupuesto administrativo de la oficina. La Oficina de Auditoría Interna considera que el UNICEF y otros organismos podrían hacer economías apreciables mediante la revisión del mecanismo financiero de las clínicas de las Naciones Unidas.

57. En algunas auditorías también se determinó que el UNICEF tropezaba con dificultades en la gestión del

prorrato de los gastos de los servicios comunes, por ejemplo, alquiler y mantenimiento de la oficina, que compartían dos o más organismos de las Naciones Unidas. En algunas de las oficinas donde se examinó esta cuestión, la Oficina de Auditoría Interna determinó que los organismos no habían establecido procedimientos claros para el examen periódico del reparto proporcional de los gastos compartidos. La Oficina considera que el UNICEF y otros organismos pueden basarse en los anteriores progresos que permitieron establecer los servicios comunes para mejorar la transparencia del proceso de adopción de decisiones y definir los procedimientos para el examen periódico de la fórmula de prorrato.

C. Dependencias de la Sede

58. La Oficina de Auditoría Interna siguió prestando su apoyo a la División del Sector Privado realizando en 1999 un examen de las operaciones situadas en Nueva York. En la auditoría se tomó nota de forma positiva de las medidas adoptadas por la División para poner en práctica las recomendaciones referentes a las operaciones de Nueva York incluidas en la auditoría de la División del Sector Privado de Ginebra realizada en 1998, en particular la introducción de mejoras en la contratación del transporte de productos, que se tradujo en una considerable disminución de los costes. En 1999, la Oficina señaló que cabía mejorar la confección de tarjetas de felicitación, y se formularon recomendaciones para reforzar la capacidad de previsión y programación de las necesidades de material que, según se informa, se traducirá en una producción de tarjetas de felicitación más eficaz y económica.

59. La Oficina de Auditoría Interna examinó la gestión por el UNICEF del plan de subsidios de alquiler de las Naciones Unidas al que tiene derecho el personal de contratación internacional. La auditoría determinó que podrían introducirse mejoras en el control global en la sede y en las oficinas exteriores mediante el fortalecimiento de la supervisión y un mayor conocimiento de las disposiciones del plan de subsidios de alquiler.

D. Examen de las oficinas regionales

60. En 1999, la Oficina de Auditoría Interna apoyó el proceso de descentralización del UNICEF mediante una serie de misiones de evaluación de las oficinas regionales para reseñar el cumplimiento de las

responsabilidades que les incumbían. En esos exámenes se comprobó el efecto positivo que habían tenido las nuevas estructuras en la planificación del presupuesto y del programa del país, así como en los procesos de aprobación. Esos exámenes también brindaron la oportunidad de difundir las prácticas óptimas entre las oficinas regionales y los métodos que éstas seguían para cumplir sus responsabilidades en materia de asistencia y supervisión.

E. Apoyo a la investigación

61. En 1999 la Oficina de Auditoría Interna ha seguido dedicando considerables recursos (más de dos años-hombre) a actividades de investigación y de apoyo a los directores de las oficinas para evaluar los casos de supuestas irregularidades. Todos los incidentes conocidos se investigaron minuciosamente a fin de determinar la veracidad de los supuestos casos de infracciones de normas, reglamentos, instrucciones o directivas, o de conducta dolosa, desperdicio de los recursos, fraude y abuso de autoridad. Todos los expedientes han sido documentados exhaustivamente presentados y juzgados por la administración mediante los mecanismos y los procedimientos establecidos. Entre las sanciones que se impusieron al personal en 1999 cabe citar la destitución sumaria en muchos casos. También en 1999 se recuperaron fondos de bancos que habían pagado cheques falsificados con cargo a cuentas del UNICEF.

62. Los fallos en los controles internos que permitieron la aparición de irregularidades están documentados y la experiencia adquirida se difunde en el resumen anual de resultados. En esos resúmenes se advierte al personal que las infracciones en esferas cuyo riesgo es conocido (por ejemplo, fraudes en los seguros médicos o en los subsidios de alquiler) se sancionarán con destitución sumaria. El UNICEF mantiene un registro de todos los casos conocidos de presunto fraude con los datos que recopila mediante las actividades de la Oficina de Auditoría Interna. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas examina periódicamente este registro y los documentos e informes justificativos, cuando procede.

63. Los resultados de las actividades de investigación amplían la capacidad de la Oficina de Auditoría Interna para centrarse, durante sus auditorías ordinarias, en el control de las deficiencias que favorecen la aparición de irregularidades y determinar cuáles son las actividades de mayor riesgo para investigarlas en la auditoría.

La oficina también ha recurrido a esa experiencia para desarrollar técnicas de autoevaluación de los controles destinadas a los equipos directivos así como cursos de formación ética, que ahora se imparten en todos los estamentos del UNICEF. Aparte de promover una sensibilización respecto de la ética, en esos cursos de capacitación se exponen las sanciones aplicables en caso de irregularidades.

64. Otra de las características notables de las actividades de investigación realizadas en 1999 por la Oficina de Auditoría Interna fue la mayor disposición del personal de toda la organización a aportar información sobre las supuestas infracciones. Esa información se considera siempre estrictamente confidencial a fin de proteger la identidad de la persona que la ha facilitado.

IV. Fortalecimiento de los controles internos en el UNICEF

A. Apoyo a la autoevaluación de los controles

65. En 1999 la Oficina de Auditoría Interna siguió perfeccionando sus actividades de apoyo a la autoevaluación de los controles en las oficinas exteriores. Sobre la base de la experiencia adquirida durante el año anterior, la Oficina revisó el mecanismo de aplicación de la autoevaluación de los controles mediante la asignación de responsabilidades en la oficina verificada respecto de la elaboración de informes y el seguimiento, y la formulación de estrategias de aplicación que permitieran mejorar la eficiencia sin perjudicar la eficacia.

66. Como se señala en el párrafo 11 *supra*, las oficinas exteriores han indicado que el resumen anual de la Oficina de Auditoría Interna ha surtido efectos positivos. Ese resumen ayuda al personal a evaluar sus propias prácticas en relación con los perfiles positivos y preventivos que presenta el informe.

B. Apoyo a la tecnología de la información y a la continuidad de las actividades

67. La Oficina de Auditoría Interna apoyó los progresos del UNICEF en la creación de servicios para transacciones bancarias electrónicas en las tres

dependencias de la Sede. Se determinó que los sistemas existentes en Ginebra y Nueva York disponían de un control electrónico adecuado, y se aceptaron y aplicaron las recomendaciones formuladas para reforzar el control administrativo interno. La Oficina también apoyó la creación de nuevos servicios para transacciones bancarias electrónicas en la División de Suministros de Copenhague, y la administración se hizo cargo de las contribuciones al control y la seguridad.

68. La División aportó ayuda sustancial para la preparación de las oficinas exteriores para el efecto del año 2000 en forma de orientación sobre la evaluación del riesgo y la planificación de imprevistos, a fin de asegurar la continuidad de las actividades y proteger la seguridad del personal en caso de fallos globales o locales del sistema, dentro o fuera del UNICEF. El asesoramiento de la Oficina de Auditoría Interna dio lugar a una directiva ejecutiva, que se envió a todas las oficinas del UNICEF.

69. Dado que en la mayor parte de los países, 1999 fue el año de adaptación al PROMS, no se consideró adecuado evaluar la situación respecto de su aplicación de las oficinas exteriores. No obstante, la Oficina de Auditoría Interna evaluó el acceso al sistema y la seguridad de los datos en algunas oficinas y formuló recomendaciones para que se subsanaran las deficiencias señaladas. En algunas auditorías la Oficina también evaluó la estructura de la responsabilidad financiera en el PROMS en algunas oficinas exteriores y facilitó asistencia técnica mediante en una serie de cursos de capacitación a escala nacional, regional y mundial para reforzar los conocimientos técnicos del personal sobre la definición de la responsabilidad de los controles financieros en el PROMS.

C. Apoyo a las directrices y al material de capacitación para la gestión de programas

70. La Oficina de Auditoría Interna prestó apoyo a la División de Programas y a otras divisiones para elaborar mejores directrices y material de capacitación para la gestión de programas. La contribución de la Oficina se ha centrado en velar por que se preste atención a las cuestiones básicas señaladas en las auditorías de los programas realizadas en 1997 y 1998. El Manual de Políticas y Procedimientos de Programas incluye un

capítulo sobre autoevaluación de los programas, basado en la metodología para la auditoría de programas elaborada por la Oficina, y el material de autoevaluación ya se ha utilizado en algunas oficinas exteriores.

71. La Oficina de Auditoría Interna también participó en la revisión del módulo de capacitación de programas, que es el módulo básico para exponer los procedimientos del UNICEF a los nuevos funcionarios. El nuevo módulo de capacitación pone de relieve los conocimientos técnicos fundamentales de programación respecto de la fijación de objetivos, la elaboración de estrategias y la definición y realización de las prioridades del programa.

V. Aplicación de las recomendaciones de la Oficina de Auditoría Interna

72. Como resultado de las prácticas revisadas de gestión de la auditoría, cuyo propósito es asegurar que se presente y debata un proyecto de informe completo antes de la partida de los auditores de una oficina exterior, se logró una aceptación prácticamente universal de las recomendaciones de la Oficina de Auditoría Interna en 1999. La mayor parte de las oficinas exteriores aceptaron la propuesta de elaborar un plan de acción preliminar sobre la forma en que se aplicarían las recomendaciones, y esos planes de acción figuran en el 75% de los informes de auditoría publicados.

73. La Oficina de Auditoría Interna reconoce que es posible mejorar el proceso de auditoría mediante una mayor especificidad de las recomendaciones a fin de poder determinar su aplicación en el futuro. En 2000 se está abordando esta cuestión como parte del programa de capacitación del personal de la Oficina.

74. Siguen recibiendo un número considerable de respuestas oficiales a los informes de auditoría. En el informe anual de 1998 se señaló que el 75% de las oficinas habían presentado sus respuestas oficiales, según lo dispuesto, a los dos meses de la difusión del informe, y este porcentaje se registró de nuevo en 1999. No obstante, la Oficina mantiene el compromiso de cumplir de forma más rigurosa los plazos establecidos para su propio examen de las respuestas de las oficinas. Con una completa dotación de personal y la mejora de la eficacia respecto de la ultimación de informes, la Oficina dirige ahora su atención a esta cuestión administrativa y (como se señala en el párrafo 16) a llevar a

cabo visitas de seguimiento a determinadas oficinas seis meses después de la auditoría.

VI. Normas de control interno en el UNICEF

75. El uso de valoraciones resumidas en las auditorías de las oficinas exteriores ha facilitado la elaboración de una reseña de las normas de control interno en el UNICEF. La Oficina de Auditoría Interna concluyó en general que el nivel de control interno seguía siendo aceptable en 1999, pero que en algunas oficinas la eficacia resultó afectada por la complicada transición al PROMS y los mecanismos que éste establecía para los informes.

76. Como se comunicó a la Junta Ejecutiva en el segundo período ordinario de sesiones de 2000, en el informe de la Directora Ejecutiva (E/ICEF/2000/4 (Parte II)), a finales de 1999 todavía no se había introducido por completo el mecanismo de elaboración de informes del PROMS y, por consiguiente, había disminuido la capacidad de las oficinas exteriores para realizar la supervisión completa de la situación de la ejecución del programa y calibrar la eficacia de todos sus controles internos. En el informe de la Directora Ejecutiva se indica que la administración está haciendo frente a esos problemas y hace hincapié en la plena utilización del PROMS para mejorar la planificación, la elaboración de informes y la supervisión de la ejecución de los programas, así como para garantizar que la utilización del presupuesto y la gestión de los suministros sean más eficaces.