



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
30 de mayo de 2002
Español
Original: inglés

Información

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2002

16 a 20 de septiembre de 2002

Tema 6 del programa provisional*

Prestación de asistencia en efectivo a los gobiernos en el contexto de las modalidades de cooperación del programa del UNICEF

Resumen

En el presente informe se describe la modalidad de prestación de asistencia en efectivo a los gobiernos en el contexto general de las modalidades de cooperación del programa del UNICEF con los gobiernos.

* E/ICEF/2002/11.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Abreviaturas.....		3
I. Introducción.....	1 – 2	4
II. Cuadro general de los principios operacionales que rigen la cooperación del UNICEF.....	3 – 27	4
A. El enfoque del programa por país.....	3 – 5	4
B. El UNICEF y la rendición de cuentas.....	6 – 9	5
C. El acuerdo básico de cooperación.....	10 – 12	6
D. Preparación del programa del país.....	13 – 20	6
E. Ejecución del programa del país.....	21 – 23	8
F. Supervisión, exámenes y presentación de informes.....	24 – 27	8
III. Modalidades de transferencia de recursos.....	28 – 54	9
A. Introducción.....	28 – 29	9
B. Asistencia técnica y apoyo a los programas.....	30 – 31	10
C. Entrega de equipo y suministros.....	32 – 38	10
D. Asistencia en efectivo a los gobiernos.....	39 – 42	11
E. Registro de la asistencia en efectivo como gasto.....	43 – 49	13
F. Supervisión y control de la asistencia en efectivo a los gobiernos: una tarea en marcha.....	50 – 54	16
IV. Conclusión.....	55 – 56	17
Anexos		
I. Diagrama de las modalidades de cooperación del UNICEF en el contexto de programas.....		19
II. Cuadro general del proceso de prestación de asistencia en efectivo a los gobiernos.....		20

Abreviaturas

CCAAP Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

MANUD Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

I. Introducción

1. El presente informe ha sido preparado con arreglo a lo dispuesto en la decisión 2001/6 (E/ICEF/2001/6/Rev.1), adoptada por la Junta Ejecutiva del UNICEF en su primer período ordinario de sesiones de 2001, con objeto de reexaminar la cuestión de la asistencia en efectivo a los gobiernos¹ sobre la base de un informe acerca de la práctica en curso y la reglamentación financiera vigente. La modalidad de asistencia en efectivo a los gobiernos puede comprenderse mejor en el contexto general de las modalidades de cooperación operacional y en el ámbito de programas que presta el UNICEF (en adelante, las “modalidades del UNICEF”). Mediante la presentación de un marco contextual general, este informe también tiene por objeto contribuir al diálogo entre el UNICEF, su Junta Ejecutiva y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como los órganos de supervisión como la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, en torno a las consecuencias de la resolución 56/201 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2001, para el examen trienal amplio de la política en el cual, entre otras cosas, se prescribe la simplificación, armonización y descentralización de la autoridad en los enfoques programáticos y operacionales de la cooperación.

2. El contenido de los programas de cooperación y las modalidades de ejecución dependen de la situación de los niños y las mujeres, las prioridades de desarrollo nacionales, las prioridades de organización del UNICEF, la experiencia adquirida y la capacidad de los países receptores. El enfoque de desarrollo operacional descentralizado que aplica el UNICEF entraña el concepto de la propiedad nacional de los programas de cooperación, y las modalidades de ejecución se adaptan de manera pragmática a las circunstancias de cada país. En este contexto, el UNICEF sigue siendo responsable ante la Junta Ejecutiva y los donantes de presentar oportunamente los informes sobre la asistencia prestada y la supervisión de su utilización.

II. Cuadro general de los principios operacionales que rigen la cooperación del UNICEF

A. El enfoque del programa por país

3. El programa por país se basa en un análisis amplio del modo en que el papel catalítico y operacional del UNICEF en el país, las opciones estratégicas, los objetivos programáticos y las estrategias y principios fundamentales se conjugan para la consecución de una meta general.

4. En el contexto del enfoque del programa por país, el UNICEF trabaja conjuntamente con el gobierno, las organizaciones cívicas y otros asociados en un país determinado a fin de formular y apoyar un programa de cooperación que facilite la realización de los derechos de los niños y las mujeres. En el programa de cooperación se tienen en cuenta los problemas prioritarios que afrontan los niños y las mujeres del país; las metas y prioridades nacionales, que se centrarán en las seleccionadas en el

¹ En este contexto, la palabra “gobierno” incluye las instituciones, las organizaciones no gubernamentales y los organismos con los que el UNICEF puede estar cooperando en el marco de la asistencia por programas.

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD); las prioridades de organización aprobadas por la Junta Ejecutiva del UNICEF; las metas internacionales y las contribuciones de otros asociados, incluido el documento de estrategia de lucha contra la pobreza y los enfoques sectoriales para la formulación de programas; la ventaja comparativa y los recursos de la oficina exterior del UNICEF; y la experiencia adquirida.

5. El país donde se ejecuta el programa asume éste como propio. En el contexto del enfoque de ejecución nacional, las autoridades del país y sus asociados deben asumir plenamente la gestión del programa de desarrollo y lograr los resultados previstos. El UNICEF presta asistencia a los asociados nacionales y locales en la ejecución de las actividades convenidas en el marco del programa del país y apoya el fomento de sus respectivas capacidades. El UNICEF debe rendir cuentas ante la Junta Ejecutiva de la pertinencia, calidad y oportunidad de su apoyo al programa que ejecuta el gobierno y las aportaciones que hace al respecto, incluso por la adopción de medidas para fortalecer la capacidad nacional para ejecutar los programas convenidos. Este enfoque difiere de otros métodos de prestación de asistencia en los cuales, por ejemplo, los organismos de desarrollo ejecutan los programas de desarrollo en nombre de los gobiernos nacionales utilizando sus propios fondos y funcionarios.

B. El UNICEF y la rendición de cuentas

6. En cada una de las reuniones correspondientes al examen trienal amplio de política, los Estados miembros han reiterado su respaldo a los principios de la ejecución nacional, consistente en un proceso en que se planifica la asignación de recursos para el programa, y en que los gastos y resultados son objeto de supervisión en el contexto de la formulación del programa, que entraña constantes consultas. En 1998, el Comité Consultivo en Cuestiones de Programa y de Operaciones formuló directrices sobre la aplicación de dichas resoluciones, teniendo en cuenta las diversas modalidades de funcionamiento de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. El enfoque de formulación de los programas del UNICEF es compatible con dichas directrices y las disposiciones de la resolución 47/199 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992, sobre el examen trienal de política. Dicha orientación ha sido reiterada permanentemente por la Junta Ejecutiva del UNICEF, incluso en los recientemente adoptados "Procedimientos aplicables al examen y la aprobación de propuestas relativas a los programas de cooperación con los países" (E/ICEF/2002/P/L.16 y E/ICEF/2002/6 (Part I), decisión 2002/4).

7. La planificación de un programa de cooperación compete conjuntamente al gobierno y al UNICEF. Éste debe rendir cuentas ante la Junta Ejecutiva demostrando que vela por que se apliquen procedimientos racionales de planificación de los programas y que las metas y estrategias del programa de cooperación sean conformes a las políticas y prioridades de organización aprobadas por la Junta Ejecutiva.

8. El gobierno y las entidades homólogas nacionales ejecutan el programa de cooperación. El gobierno y los asociados nacionales solicitan la entrega de los recursos del UNICEF para llevar a cabo los proyectos y actividades acordados. Sus actividades se rigen por su propio presupuesto nacional, así como por su reglamentaciones en materia financiera y de auditoría, con arreglo a las cuales deben rendir cuentas por el uso correcto de los recursos asignados. El UNICEF debe rendir cuentas por la provisión eficaz y eficiente de sus aportaciones para obtener el máximo beneficio

posible para los niños, de conformidad con la política y los procedimientos que lo rigen.

9. El UNICEF y el gobierno tienen la obligación de supervisar el uso de los recursos que se ponen a disposición y los resultados esperados. El UNICEF debe demostrar que se justifica el desembolso continuo de recursos a la luz de la administración satisfactoria de dichos recursos por los homólogos nacionales. Por lo general, ello tiene lugar en el contexto de visitas conjuntas sobre el terreno, exámenes y evaluaciones conjuntos, el examen del uso de los suministros y equipo y la comprobación de las cuentas.

C. El acuerdo básico de cooperación

10. El programa de cooperación con el país requiere la existencia de un acuerdo básico de cooperación firmado. El acuerdo básico de cooperación constituye la base jurídica de la presencia del UNICEF en un país y proporciona el marco que habilita la ejecución del programa de cooperación. El texto modelo del acuerdo básico de cooperación ha sido modificado en el curso del tiempo, en estrecha colaboración con la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, y ha sido aprobado por la Junta Ejecutiva.

11. En el acuerdo básico de cooperación se especifica que la cooperación del UNICEF en el contexto de los programas habrá de prestarse conforme a las resoluciones, decisiones, reglamentaciones y reglamentos pertinentes, así como la política de los órganos competentes de las Naciones Unidas, incluida la Junta Ejecutiva del UNICEF.

12. En el acuerdo básico de cooperación se establece además que el gobierno permitirá a los funcionarios del UNICEF observar y supervisar todas las etapas y los aspectos de los programas de cooperación. Por lo demás, en el acuerdo básico de cooperación figuran cláusulas en que se reconoce el derecho del UNICEF a tener acceso a los informes sobre la marcha de los trabajos y los registros donde consten la supervisión y evaluación de los programas en que presta cooperación y apoyo. En el acuerdo básico de cooperación se estipula que las entidades de gobierno presenten informes y registros sobre la marcha de los trabajos al ministerio de gobierno que lo supervisa y al UNICEF.

D. Preparación del programa del país

13. El programa de cooperación con el país se basa en el marco general del acuerdo básico de cooperación. El enfoque del programa del país se funda en un conocimiento profundo de la situación de los niños y las mujeres en el país anfitrión, así como en un análisis de las causas inmediatas, subyacentes y básicas de dicha situación. El UNICEF presta asistencia a los asociados nacionales en la supervisión y el análisis de la situación de los niños y las mujeres desde una perspectiva basada en los derechos.

14. Los programas de cooperación son objeto de negociación entre las autoridades nacionales competentes y el UNICEF, quienes conciertan las condiciones y firman conjuntamente el programa tras la preparación del MANUD. Se alienta la participación de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, en la

preparación y ejecución de los programas de cooperación. La aprobación de la Junta Ejecutiva se basa en la presentación de una nota del país preparada conjuntamente (ref. CF/EXD/2002-003), en la que se reseña la estrategia propuesta para el nuevo programa, así como las razones esgrimidas para la selección de los objetivos, las estrategias y los resultados previstos del programa de cooperación. Esto incluye una descripción de las ventajas comparativas y la complementariedad de las funciones de los asociados. Los objetivos y el alcance del programa tienen en cuenta las orientaciones proporcionadas en el plan estratégico de mediano plazo del UNICEF y la asignación de recursos de éste.

15. En el curso de la formulación del programa del país se determina la capacidad técnica, administrativa y de gestión del gobierno en las esferas del programa relacionadas con los derechos del niño. El fortalecimiento de dichas capacidades constituye un elemento esencial de la asistencia del programa, y la formulación de un nuevo programa para el país ofrece al UNICEF la oportunidad de abogar en favor de las cuestiones relativas a la infancia y fortalecer la capacidad nacional de planificación.

16. Para cada nueva presentación de un programa del país es necesario que el gobierno presente una solicitud a la Junta Ejecutiva del UNICEF, lo que asegura que las autoridades nacionales asumen como propio el programa de cooperación.

17. El plan principal de operaciones constituye el acuerdo oficial entre el gobierno y el UNICEF, y proporciona el marco para la rendición de cuentas por los asociados en la ejecución del programa durante el periodo de su ejecución. El plan principal de operaciones es preparado una vez que la Junta Ejecutiva ha examinado un proyecto de nota del país y ha formulado las observaciones pertinentes. Incluye presupuestos detallados, una reseña del plan integrado de supervisión y evaluación, así como los artículos y disposiciones que rigen las funciones, la competencia y la rendición de cuentas que corresponde a cada asociado en la administración del programa al que el UNICEF presta asistencia.

18. En el plan principal de operaciones hay cláusulas concretas en las que se prescribe que el gobierno y otros asociados deben rendir cuentas por la preparación de los informes sustantivos y financieros sobre el uso eficaz de los fondos aportados por el UNICEF. Por lo demás, en dicho plan se hace hincapié en la función que compete al gobierno y a otros asociados respecto de la solicitud, obtención y distribución de los suministros y equipo, así como la supervisión de su uso. También se disponen los procedimientos que rigen la entrega de la asistencia en efectivo al gobierno y la presentación de los informes pertinentes.

19. En el plan principal de operaciones se prevé el papel de las organizaciones cívicas, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Cuando procede, el UNICEF también firma acuerdos de cooperación sobre proyectos, acuerdos de financiación en pequeña escala o memorandos de entendimiento con cada una de las organizaciones no gubernamentales que participan en la ejecución, siempre que las actividades propuestas estén comprendidas dentro del programa del país.

20. En el plan principal de operaciones se estipulan asimismo los procedimientos para supervisar la ejecución del programa mediante procesos conjuntos de planificación y examen anuales.

E. Ejecución del programa del país

21. Una vez que la Junta Ejecutiva del UNICEF ha aprobado el programa del país, las oficinas exteriores, sus asociados gubernamentales y, cuando procede, las entidades homólogas de las organizaciones cívicas preparan conjuntamente planes anuales de acción para proyectos. De ordinario, éstos son formulados poco después de realizado el examen anual conjunto de los programas y proyectos del año en curso. En este proceso se entablan consultas con las Naciones Unidas y los organismos donantes. En los planes anuales de acción para proyectos se describen los objetivos anuales, las actividades que han de llevarse a cabo y las aportaciones que harán el UNICEF y los asociados en la ejecución de cada proyecto del programa del país. Una vez que todos los asociados del programa están de acuerdo en las actividades propuestas, el calendario, la asignación de recursos propuesta y la distribución de funciones, el plan anual de acción es firmado por los homólogos nacionales que participan en la ejecución.

22. El plan anual de acción es el principal instrumento de operaciones que utiliza el oficial de programas del UNICEF competente para actualizar y prestar asistencia a los homólogos del gobierno y a otros asociados en la ejecución de las actividades de proyectos convenidas. Dicho plan es el punto de referencia para efectuar cualquier reserva de fondos, solicitar insumos y efectuar desembolsos.

23. El sistema de gestión de programas, es decir el sistema computarizado que utiliza el UNICEF para la gestión de sus operaciones sobre el terreno, requiere la existencia de un plan anual de acción aprobado. El sistema de gestión de programas provee un marco integrado de planificación de las actividades de programas y proyectos, así como de las transacciones financieras. El sistema de gestión de programas combina todos los pedidos, obligaciones y desembolsos con los presupuestos de los planes anuales de acción para proyectos y con la estructura del programa del país aprobada por la Junta Ejecutiva. Todos los gastos pueden ser rastreados hasta los objetivos y las actividades de proyectos para los cuales estaban previstos.

F. Supervisión, exámenes y presentación de informes

24. El gobierno convoca un examen anual del programa y habitualmente ello entraña la participación de todas las organizaciones que desempeñan funciones importantes en la ejecución del programa del país, incluidas las organizaciones cívicas, los organismos de las Naciones Unidas y los donantes. Concretamente, el examen anual tiene por objeto:

- a) Evaluar los logros en la consecución de los objetivos anuales y los resultados previstos para el año, que se describen en el programa de acción para proyectos;
- b) Determinar los problemas y limitaciones que obstaculizan la ejecución y examinar los resultados de las medidas adoptadas para corregir dichos problemas;
- c) Determinar las oportunidades que surgen para acelerar el logro de los resultados previstos;
- d) Examinar la situación de la asistencia técnica y la aportación de efectivo y suministros al gobierno y a otros asociados;

- e) Examinar la calidad e integridad del uso final de los suministros y otros insumos previstos por el UNICEF;
- f) Examinar la ejecución de las actividades de evaluación e investigación;
- g) Determinar si es necesario reasignar fondos disponibles o saldos sin financiar aprobados entre los proyectos o dentro de los proyectos en el contexto de los mismos programas;
- h) Colaborar con la formulación del plan anual de acción para proyectos del año siguiente.

25. Sobre la base de las actas de las reuniones, las notas de las actas, los informes acerca de los viajes sobre el terreno, los datos estadísticos actualizados, los informes sobre la marcha de los trabajos, los informes de los donantes, los resúmenes de informes y evaluaciones, así como de los registros de supervisión de la utilización de la asistencia en efectivo y suministros, los encargados del examen comparan los logros con los objetivos, las aportaciones y los resultados previstos, descritos en el plan anual de acción para proyectos y analizan las razones que han dado lugar a éxitos y fracasos. Sobre la base de los exámenes que tienen lugar cada año, las oficinas exteriores preparan sus informes anuales que, a su vez, son tenidos en cuenta para preparar el informe del Director Ejecutivo a la Junta Ejecutiva.

26. Únicamente se hacen correcciones importantes al programa tras la realización de un examen de mitad de período del programa del país. En dicho examen se determina si la formulación original del programa sigue siendo pertinente y se evalúa la elección de las estrategias y los objetivos a la luz de los primeros años de la ejecución del programa, así como un posible cambio en el contexto del programa.

27. Estos exámenes conjuntos constituyen el procedimiento oficial para evaluar las modalidades de gestión de los insumos del programa y extraer experiencias para el futuro.

III. Modalidades de transferencia de recursos

A. Introducción

28. Las estrategias de los programas son formuladas en función de los resultados de una evaluación de las necesidades y la capacidad institucional del país. Dichas estrategias incluyen, entre otras cosas, la prestación de los servicios básicos, el fomento de la capacidad, la promoción y, de ser necesario, la prestación de asistencia de socorro. La elección de las estrategias repercute en el tipo y la combinación de las modalidades de transferencia de recursos. El UNICEF también tiene en cuenta la existencia de marcos nacionales de control interno, así como los puntos fuertes y débiles de éstos. El UNICEF adapta las modalidades de transferencia de recursos hasta quedar satisfecho de que, en colaboración con el gobierno, los recursos están salvaguardados y la integridad del proceso de ejecución nacional se mantiene desde la etapa de solicitud de recursos hasta la supervisión de su utilización.

29. El UNICEF hace tres amplios tipos de aportaciones: asistencia técnica; suministros y equipo; y transferencias directas de asistencia en efectivo a las instituciones del gobierno y a organizaciones cívicas. Antes de recibir alguna de estas aportaciones, el gobierno debe presentar una solicitud concreta que deberá vincularse al

plan anual de acción para proyectos formulado de manera conjunta. En el anexo I figura un diagrama donde se detallan dichos pasos.

B. Asistencia técnica y apoyo a los programas

30. Los programas de cooperación prevén la transferencia de los conocimientos especializados y el apoyo institucional esenciales que sientan las bases para la ejecución del programa de cooperación. Para la prestación de asistencia técnica, el UNICEF puede financiar los sueldos y los gastos conexos del personal que aporta los conocimientos o servicios técnicos indispensables para la consecución de los objetivos establecidos en los planes anuales de acción para proyectos. El personal dedicado a esas tareas puede estar integrado por oficiales de proyectos del UNICEF, o funcionarios y consultores con contratos de corta duración que no desempeñan funciones administrativas o de planificación y que presentan informes al UNICEF o al gobierno. En los casos en que dicho personal responda directamente ante el gobierno, el UNICEF también participa en el proceso de selección y en la supervisión de los resultados.

31. Además, el UNICEF financia los sueldos y los gastos conexos del personal que presta apoyo sustantivo y operacional para las etapas de planificación, ejecución y supervisión de las aportaciones de la organización al programa del país. Esta clase de apoyo abarca la labor sustantiva relacionada con la planificación de los programas, la gestión, la representación, y la supervisión y evaluación de la ejecución, así como el apoyo operacional a las tareas administrativas y a la gestión financiera, de suministros y de tecnología de la información. Aunada a la función de promoción que desempeña la oficina exterior, el UNICEF participa decididamente de esta manera en la obtención de recursos adicionales para financiar las actividades de cooperación que forman parte del programa de cooperación o que son consideradas de suma pertinencia en su contexto.

C. Entrega de equipo y suministros

32. El UNICEF procura facilitar la disponibilidad de suministros asequibles para satisfacer las necesidades básicas de los niños en los países donde ejecuta programas, así como el acceso a dichos suministros y su utilización. Dichos suministros incluyen vacunas; medicamentos esenciales; artículos médicos; suplementos vitamínicos; alimentos básicos; libros de texto; material escolar; suministros y equipo para las instalaciones de agua no contaminada y saneamiento; mosquiteros impregnados con insecticida; combustible; ropa; material de construcción de viviendas; y prótesis. El plan principal de operaciones determina de manera amplia el nivel y el tipo de la asistencia en suministros que habrá de otorgarse al país donde se ejecuta el programa sobre la base de las estrategias de programas convenidas con el gobierno. En él se estipula que el gobierno autorizará el ingreso, la recepción, el almacenamiento, la distribución y la contabilidad de los suministros y el equipo que aporta el UNICEF. Si bien habitualmente el UNICEF no asume responsabilidad por la entrega de los suministros más allá del puerto de entrada al país, supervisa la distribución y utilización por los beneficiarios previstos a fin de garantizar que dichos suministros contribuyen según lo anticipado a la consecución de los resultados establecidos.

33. En el plan anual de acción para proyectos se describe de manera detallada la índole y el tipo de aportaciones de suministros sobre la base de una evaluación de los productos básicos esenciales para la ejecución del programa y la capacidad pertinente de que disponen el gobierno y el país.

34. La adquisición de suministros para el programa del país puede concertarse según se indica a continuación:

- a) Adquisición local por el UNICEF;
- b) Adquisición en el extranjero por el UNICEF;
- c) Adquisición local por el gobierno;
- d) Servicios de adquisición ofrecidos por el UNICEF.

35. La adquisición de suministros dentro del país y en el exterior por parte del UNICEF está regida por lo dispuesto en el reglamento financiero del UNICEF.

36. La adquisición local por el gobierno puede ser autorizada cuando se reúnen las condiciones que garantizan el cumplimiento de procedimientos y mecanismos de control idénticos a los aplicables al UNICEF. Éste debe ocuparse de supervisar que los fondos proporcionados al gobierno para efectuar adquisiciones dentro del país sean utilizados para el propósito previsto mediante la recepción de la documentación pertinente y la supervisión periódica del uso final de los suministros.

37. Los servicios de adquisición aumentan, de manera estratégica, el alcance del programa de cooperación. Los fondos para los suministros y el equipo que ha de adquirir el UNICEF son proporcionados por los gobiernos, otros organismos de las Naciones Unidas u organizaciones no gubernamentales. Si bien los recursos correspondientes no están incluidos en las cifras de planificación para el programa de cooperación, los planes principales de operaciones sirven como marcos de planificación para dichas intervenciones fundamentales.

38. Como se ha indicado anteriormente, la elección de las modalidades se realiza en función del resultado de una evaluación de las necesidades concretas del programa y de las condiciones y capacidades del país.

D. Asistencia en efectivo a los gobiernos

39. En el contexto de la cooperación que presta el UNICEF reviste suma importancia el fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de planificación y ejecución. Dicha forma de asistencia puede consistir en prestación de apoyo para el intercambio de índole técnica, participación en reuniones de planificación, cursos prácticos de capacitación, visitas conjuntas sobre el terreno y formulación de las actividades de comunicación y promoción relacionadas con el programa, así como el apoyo a dichas actividades. La asistencia financiera puede canalizarse hacia las autoridades nacionales o las organizaciones cívicas que apoyan la ejecución de las actividades del programa o puede consistir en el reembolso de los gastos que se hayan efectuado. En algunos casos, el UNICEF también efectúa pagos directos a los vendedores en nombre del gobierno (por ejemplo, el pago del alquiler de locales para la celebración de cursos prácticos). Estas formas de asistencia financiera son consignadas como asistencia en efectivo al gobierno. En la mayoría de los casos, el UNICEF suele entregar recursos financieros a las autoridades nacionales o a las

organizaciones cívicas, en razón de las limitaciones de fondos que por lo general afrontan los países donde se ejecutan sus programas.

40. Periódicamente, el UNICEF ha examinado los procedimientos relacionados con a) la contabilidad de los desembolsos y b) la supervisión y el control del uso de los recursos. En este contexto, desde el decenio de 1980, el UNICEF ha estado actualizando sus procedimientos a fin de garantizar el cumplimiento de los principios de rendición de cuentas (ha publicado tres revisiones de la circular sobre las disposiciones financieras pertinentes con objeto de perfeccionar la supervisión y el control de la modalidad). La modalidad de prestación de asistencia en efectivo a los gobiernos se rige por el siguiente proceso:

a) En el plan principal de operaciones firmado entre el UNICEF y el gobierno se esbozan las condiciones en que ha de prestarse la asistencia en efectivo al gobierno;

b) El programa anual de acción para proyectos es preparado con la avenencia del gobierno y en él se indican las actividades, la entidad o el departamento homólogo que participa en la ejecución, el calendario y los gastos estimados;

c) Debe recibirse una solicitud del gobierno antes de que pueda efectuarse el desembolso de cualquier asistencia en efectivo para una actividad concreta prevista en el plan anual de acción para proyectos;

d) El desembolso de asistencia en efectivo al gobierno debe permitir sufragar los gastos estimados para un período no superior a tres meses;

e) El desembolso se asienta en la cuenta de gastos. Se agrega un código de supervisión concreto en que se describe el propósito de los pagos, como por ejemplo, prestación de apoyo para capacitación, reuniones y conferencias, visitas de los funcionarios del gobierno al terreno para la gestión de proyectos, etc.;

f) El departamento de gobierno competente debe notificar oficialmente que ha recibido los fondos;

g) El encargado de recibir la asistencia en efectivo debe presentar al UNICEF un informe financiero y de supervisión de las actividades dentro de un período de seis meses, y de nueve meses en casos excepcionales, una vez efectuado el desembolso real de los fondos;

h) El oficial de programas del UNICEF competente examina el informe sobre la supervisión de actividades para analizar su contenido y precisión, y el oficial de operaciones del UNICEF controla y registra los montos por los cuales han sido presentados los informes en el módulo de supervisión del sistema de operaciones, a saber, el sistema de gestión de programas;

i) El oficial de programas controla si las actividades han sido llevadas a cabo. Esto también suele consignarse en el examen anual que tiene lugar con los funcionarios del gobierno;

j) Cualquier pago futuro al mismo beneficiario dependerá de la presentación de los informes financieros y de supervisión de actividades respecto de cualquier desembolso que date de más de seis meses;

k) La oficina exterior debe presentar al Contralor del UNICEF, en forma trimestral, un informe de supervisión de actividades. Deberá adjuntar una nota explicativa en relación con la asistencia en efectivo respecto de la cual no se haya recibido la documentación sobre supervisión prevista seis meses después del desembolso de los fondos.

En el anexo II se presenta un cuadro general del proceso de prestación de asistencia en efectivo a los gobiernos.

41. En los casos en que los gastos reales efectuados por el gobierno sean inferiores a los montos desembolsados, de ordinario, la entidad homóloga del gobierno utilizará el saldo para actividades previstas en el período siguiente o las destinará a una nueva actividad en el plan de acción para proyectos preparado en forma conjunta con el UNICEF. En lo que respecta al desembolso de fondos a las organizaciones cívicas, si el acuerdo sobre proyectos no abarca otras actividades para las cuales puedan reasignarse los fondos, éstos pueden ser devueltos al programa de cooperación. A fin de reducir al mínimo la devolución de los fondos, a veces el UNICEF desembolsa únicamente una porción de los gastos relacionados con la actividad y reembolsa el saldo una vez que han culminado las actividades.

42. Estos procedimientos de supervisión son explicados a las entidades homólogas, y la realización de nuevos desembolsos dependerá de la recepción de informes satisfactorios sobre los desembolsos anteriores. Las oficinas exteriores del UNICEF también imparten cursos de capacitación orientados a mejorar la capacidad de las entidades homólogas para cumplir las exigencias en materia de presentación de informes. Con dichos procedimientos, a los que se suman los controles previstos en el sistema de gestión de programas, el UNICEF garantiza que los gastos que se consignan corresponden a las actividades pertinentes efectuadas en apoyo del programa general de cooperación.

E. Registro de la asistencia en efectivo como gasto

43. El UNICEF asienta la asistencia que presta en efectivo como gasto del programa en el momento en que efectúa el desembolso de fondos para el gobierno. Esta política de contabilidad ha sido aplicada sistemáticamente durante más de 30 años desde 1969, conforme a la recomendación de la Junta de Auditores. Hasta 1968, únicamente después de la presentación de los documentos pertinentes, el UNICEF asentaba la asistencia no consistente en suministros que prestaba a los gobiernos consignándola en los estados financieros como adelantos correspondientes a los gastos de programas. Al efectuar la comprobación de las cuentas correspondientes a 1968, la Junta de Auditores consideró que los estados financieros del UNICEF podrían reflejar los resultados de sus operaciones o de su posición financiera de una manera más clara y representativa conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados si asentaba los desembolsos de asistencia en efectivo a los gobiernos como gastos de programas. El UNICEF puso en práctica esta recomendación a partir de 1969 al presentar los estados financieros correspondientes a ese año.

44. Antes de 1988, el UNICEF se regía por el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. No obstante, al aplicar dichas normas, fue preciso hacer algunas modificaciones debido a que los gastos de mayor envergadura correspondían a insumos de programas. Al ejercer el mandato que se confirió al UNICEF para el desempeño de sus funciones, la Junta Ejecutiva y

el Director Ejecutivo, en el curso de los años, han establecido políticas y procedimientos apropiados para la organización. Dichas políticas y procedimientos, si bien no contravienen las normas financieras de las Naciones Unidas, abarcan cuestiones que no están previstas en dichas normas. Es importante recordar que, dada la importancia que se asignaba a los procedimientos del UNICEF relativos a los programas, las relaciones con los donantes y los gobiernos receptores, así como a los métodos conexos de planificación y supervisión de las actividades de los programas y la utilización de los fondos, se alentó en particular la adopción de un conjunto separado de disposiciones financieras para la organización. Por lo demás, al formular dicho reglamento, la secretaría llevó a cabo un examen a fondo y amplio de los procedimientos del UNICEF en curso. El nuevo reglamento propuesto fue examinado por la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. Al proponer el reglamento a la Junta Ejecutiva en 1987, el Director Ejecutivo indicó que estas nuevas disposiciones habían sido concebidas simplemente para codificar la práctica en curso. Con algunos cambios de menor importancia, el reglamento financiero propuesto fue apoyado plenamente por la CCAAP y aprobado posteriormente por la Junta Ejecutiva del UNICEF. Entre las prácticas existentes que fueron codificadas en dicho reglamento financiero cabe citar las políticas y los procedimientos de la organización relacionados con el uso de la asistencia en efectivo a los gobiernos, práctica que estaba instituida desde hacía aproximadamente 20 años.

45. En el contexto de la comprobación de cuentas correspondientes a 1994 y 1995, la Junta de Auditores expresó preocupación por el hecho de que según la definición de los gastos de programas en el inciso m) del artículo 1.1² del reglamento financiero del UNICEF, la asistencia en efectivo a los gobiernos no pasaba a considerarse un gasto del programa hasta que los oficiales de programas recibieran la documentación pertinente sobre la utilización de los fondos. Sin embargo, dado que el UNICEF asentaba la asistencia en efectivo a los gobiernos como gastos de programas en el momento en que los fondos eran transferidos a los gobiernos, al parecer se contradecía la definición de los gastos de programas establecida en el reglamento financiero del UNICEF. Por consiguiente, la Junta de Auditores recomendó que se examinara la política relativa a la contabilidad de la asistencia en efectivo a los gobiernos a fin de armonizarla con la definición de gastos de programas establecida en el reglamento financiero del UNICEF y en los procedimientos de gestión de programas. En los informes de la Junta de Auditores y la CCAAP sobre los informes financieros y los estados financieros comprobados (A/51/533, de octubre de 1996, y A/53/513, de octubre de 1998), que hizo suyos la Asamblea General, se instaba al UNICEF a que examinara esta cuestión.

46. A la luz de lo mencionado anteriormente, el UNICEF efectuó un examen de las disposiciones pertinentes, de su reglamento financiero. Como se ha previsto en el mandato por el que se instituye el UNICEF, la aportación de éste al programa de cooperación representa una etapa importante del cumplimiento de sus obligaciones. Si no se consignara como gasto la asistencia en efectivo a los gobiernos se produciría un retraso en la contabilidad de la transferencia de recursos hasta un momento futuro,

² Se entenderá por “gastos de programas” los gastos efectuados por concepto de suministros y equipo, personal de proyectos, consultores y otros gastos locales costeados por el UNICEF para sufragar los servicios de capacitación, la realización de cursos prácticos relacionados con los proyectos, los estudios, los servicios de consultoría y los aspectos logísticos de la distribución de suministros.

mientras que, en realidad la aportación del UNICEF al programa de cooperación ya ha tenido lugar. También es posible que en ese momento futuro haya expirado el mandato de la autoridad presupuestaria aprobado por la Junta Ejecutiva y los donantes para el período correspondiente. A fin de corregir esta situación, el UNICEF presentó en 1999 a la Junta Ejecutiva una propuesta para revisar y aclarar aún más la definición de “gastos de programas” en su reglamento financiero. A tales efectos, se enmendó el inciso m) del artículo 1.1 a fin de armonizarlo con la práctica establecida y el propósito original del reglamento de 1988. Esta definición se basa en el reconocimiento de que los “programas” constituyen el medio directo para lograr los objetivos de un proyecto concreto orientado a la cooperación, aprobado al armonizarse el presupuesto, y que el término “gastos” se utiliza conforme a la definición que emana de las normas de contabilidad de las Naciones Unidas.

47. Habida cuenta de lo que antecede, la definición de “gastos de programas” para un ejercicio económico es, según lo dispuesto en el párrafo 8.6 del reglamento financiero, “la suma de los desembolsos y las obligaciones válidas sin liquidar que se han deducido de la consignación para ese período, en relación con los insumos directos necesarios para alcanzar los objetivos de un proyecto o programa concreto”. Normalmente, esto incluiría expertos, personal de apoyo, suministros y equipo, subcontratos, asistencia en efectivo y capacitación individual o colectiva. La Junta Ejecutiva del UNICEF aprobó esta propuesta en septiembre de 1999. De esa manera, el UNICEF tiene la satisfacción de que, desde 1969, ha consignado sistemáticamente la asistencia en efectivo como gastos en el momento de efectuar la transferencia de fondos al gobierno de que se trate.

48. Cabe señalar que la CCAAP, en su informe A/54/441 (6 de octubre de 1999), que hizo suyo la Asamblea General, manifestaba lo siguiente:

“Según el UNICEF, el pago de los fondos del UNICEF a los gobiernos se considera un gasto porque la propiedad de los fondos se transfiere a los gobiernos en el momento en que se realiza el pago. Las consecuencias que entrañaría aceptar esta afirmación son mucho más amplias de lo que tal vez haya entendido la administración del UNICEF, ya que cabría interpretarla en el sentido de que los fondos traspasados a los gobiernos constituyen subvenciones que éstos pueden utilizar como quieran. La Comisión señala que, por más que los gobiernos tengan la custodia de los fondos que el UNICEF pone a su disposición, éstos no son de su propiedad y, de no gastarse íntegramente para los objetivos indicados por el UNICEF, deben ser reembolsados.”

El UNICEF ha tomado las observaciones de la CCAAP muy seriamente, por lo que examinó el plan principal de operaciones y los procedimientos de reembolso, además de preparar el presente informe para que sea examinado por la Junta Ejecutiva del UNICEF por conducto de la CCAAP. El UNICEF considera que los procedimientos esbozados en los párrafos 40 a 42 *supra* en el contexto de la cooperación prestada a los programas y del plan principal de operaciones esclarecen esta cuestión.

49. Además, en el marco de los trabajos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la armonización y simplificación, en que el UNICEF ha estado participando activamente, la consignación de los desembolsos de asistencia en efectivo como gastos de programas ha despertado interés y ha sido considerada una esfera en la que pueden establecerse parámetros de las prácticas más idóneas. El objetivo consiste en examinar las prácticas más idóneas que tienen en consideración la responsabilidad primordial de los organismos del Grupo de rendir cuentas de la

transferencia de recursos a las entidades nacionales y la necesidad de mantener una supervisión y un control periódicos para rendir cuentas a los órganos rectores. En ese caso, los organismos velarán por que la práctica que se escoja para la armonización, además de cumplir las normas de contabilidad de las Naciones Unidas, reduzca al mínimo los gastos de los países donde se ejecutan programas de cooperación y garantice, al mismo tiempo, la integridad, eficiencia y eficacia de la utilización de los insumos de programas.

F. Supervisión y control de la asistencia en efectivo a los gobiernos: una tarea en marcha

50. El UNICEF seguirá mejorando los procedimientos de supervisión y control de la asistencia en efectivo a los gobiernos. En este contexto, el UNICEF depende de la participación activa de los gobiernos con que mantiene programas de cooperación y de los propios marcos de control internos de éstos. A ese respecto, el UNICEF está complacido de compartir con la Junta Ejecutiva las observaciones, orientaciones y medidas que se indican a continuación, cuyo objeto es abordar las cuestiones planteadas por la Junta de Auditores y la CCAAP en relación con la supervisión y el control de la asistencia en efectivo a los gobiernos.

51. A fin de brindar una perspectiva del alcance de la modalidad de asistencia en efectivo a los gobiernos prevista en los programas de los países, cabe señalar que si bien los montos totales de dicha asistencia han aumentado, ello se debe al aumento global del volumen de gastos de los programas. Del total de los gastos totales de los programas por un monto de 1.900 millones de dólares para el bienio 2000-2001, la asistencia en efectivo a los gobiernos para más de nueve meses respecto de la cual aún no se habían recibido los informes prescritos ascendía a 13,2 millones de dólares, es decir el 0,7% del total. En los últimos años, los gobiernos han mejorado considerablemente en lo que respecta a la presentación de informes sobre la asistencia en efectivo pues han estado haciéndolo en forma cada vez más puntual.

52. Los marcos de control interno de los países donde se ejecutan programas son factores decisivos para determinar la modalidad más apropiada de supervisión. En el contexto del enfoque descentralizado que aplica el UNICEF en la cooperación que presta a los programas, actualmente los procedimientos operacionales prevén que el jefe de la oficina del UNICEF tenga atribuciones para adaptar las necesidades de presentación de informes a la viabilidad y confiabilidad del marco de control interno de las entidades homólogas. Si se considera que este marco es suficientemente confiable, la reglamentación del UNICEF permite que los informes de supervisión de la asistencia en efectivo a los gobiernos que deben presentarse habitualmente sean sustituidos por un certificado simplificado, emitido por el gobierno, donde se consignen los gastos, al que han de adjuntarse informes sobre las actividades y la documentación adicional necesaria. Los auditores del gobierno deberán encargarse entonces de comprobar periódicamente las cuentas de la asistencia financiera prestada. Con todo, el procedimiento de presentación de un certificado simplificado está sujeto a condiciones que habitualmente son difíciles de reunir en los países donde se ejecutan los programas. De ahí que la mayoría de las oficinas del UNICEF pidan que se presenten informes sobre las actividades adjuntándose el recibo de fondos.

53. El UNICEF seguirá evaluando los marcos de control interno en los países donde se ejecutan sus programas a fin de racionalizar aún más sus procedimientos en esta esfera y, a ese respecto, publicará orientaciones para las oficinas exteriores en relación con el uso de los certificados exigidos en el contexto de la supervisión de la asistencia en efectivo a los gobiernos.

54. También es importante señalar lo siguiente:

a) Todas las oficinas exteriores tienen instrucciones de incluir el proceso de asistencia en efectivo a los gobiernos en el plan principal de operaciones firmado con el gobierno. Las oficinas regionales supervisan el cumplimiento de dicho requisito cuando examinan los planes principales de operaciones. Las oficinas exteriores seguirán impartiendo capacitación a las entidades homólogas u otras instituciones a fin de velar por el cumplimiento de los procedimientos;

b) Desde hace varios años, la Oficina de Auditoría Interna del UNICEF ha considerado que la asistencia en efectivo a los gobiernos es una de las principales esferas de auditoría de los programas y de la gestión en las oficinas exteriores. El proceso de prestación de asistencia en efectivo a los gobiernos es objeto de un examen que abarca desde la etapa de planificación hasta la supervisión del uso final de la asistencia. Las oficinas regionales, en el contexto de su proceso de rendición de cuentas, vigilan la aplicación de las recomendaciones resultantes de la auditoría interna;

c) La sede del UNICEF prepara, en forma trimestral, informes de supervisión de la prestación de asistencia en efectivo a los gobiernos y los comparte con las oficinas regionales. El Director Ejecutivo ha autorizado al Contralor a seguir de cerca dichos procedimientos. A tales efectos, éste realiza análisis periódicos de la asistencia en efectivo proporcionada a los gobiernos respecto de la cual no se han presentado informes financieros y de supervisión de actividades. El UNICEF puede dejar sin efecto la competencia de las oficinas exteriores para seguir desembolsando asistencia en efectivo a los gobiernos por conducto de las entidades homólogas que no han presentado informes.

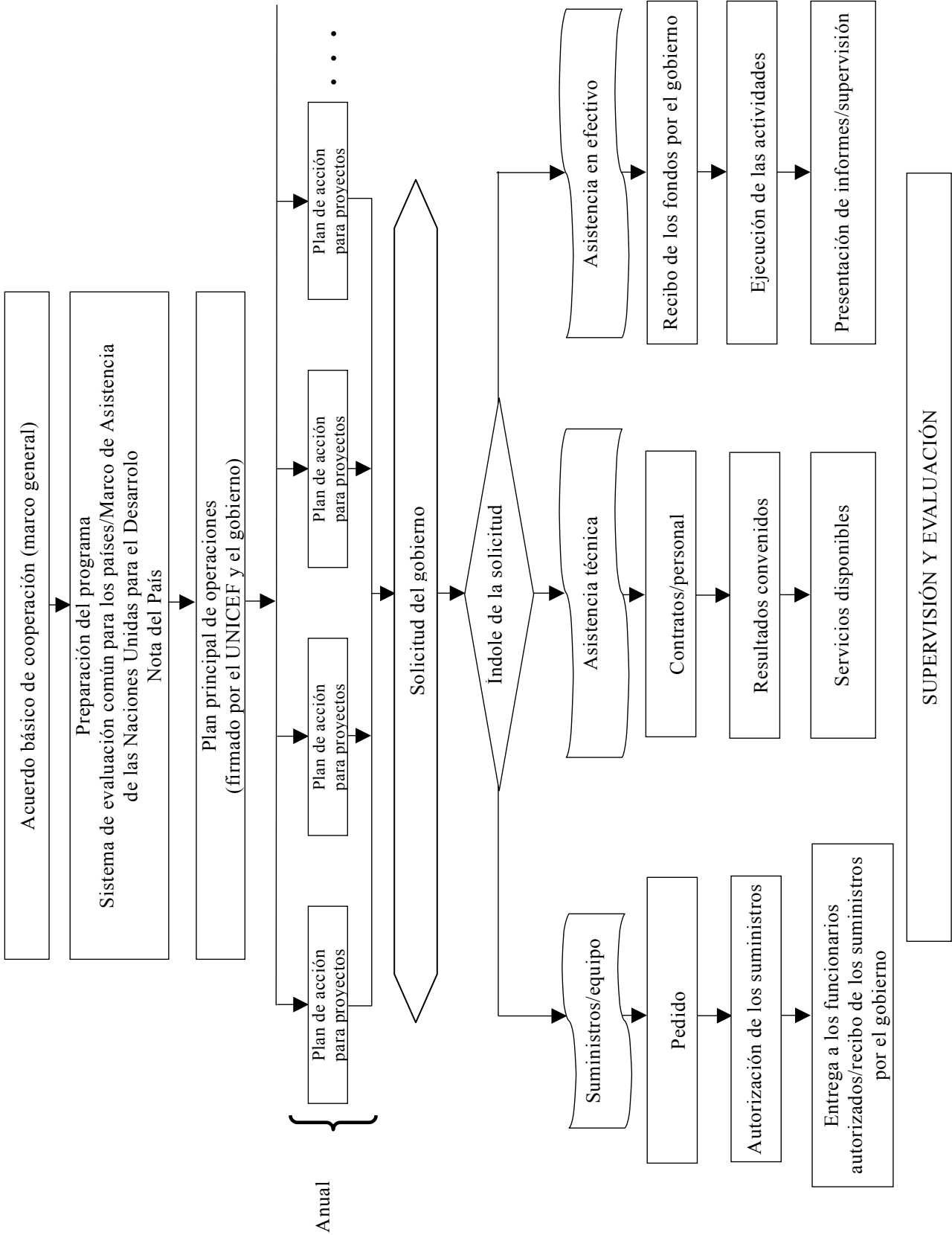
IV. Conclusión

55. Como se ha indicado, el UNICEF ha procurado permanentemente ajustar sus modalidades de funcionamiento a los imperativos de los programas cuya formulación y vigilancia tienen lugar en estrecha colaboración con los países receptores. Mediante este enfoque descentralizado de ejecución de programas, el UNICEF adapta sus modalidades de funcionamiento para la transferencia de recursos y el control pertinente a las realidades y capacidades institucionales de las entidades homólogas nacionales, al tiempo que rinde cuentas a su órgano rector y sus donantes conforme a la misión y al mandato que se le ha encomendado. Además, las modalidades de cooperación en el contexto de programas permiten que el UNICEF rinda cuentas a la Junta Ejecutiva respecto de la calidad, oportunidad y pertinencia del apoyo que presta, y permiten también que satisfaga el requisito de registrar apropiadamente las transacciones financieras y rendir cuentas de la supervisión y el control de la utilización de los insumos del programa. Prueba de ello son las disposiciones adoptadas para consignar apropiadamente las transacciones de asistencia en efectivo a los gobiernos y mejorar los procedimientos de control y supervisión en esta esfera.

56. Desde esta perspectiva, y con la orientación y el apoyo proporcionado por la Junta Ejecutiva del UNICEF, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Junta de Auditores Externos, el UNICEF seguirá poniendo cuidadosamente en práctica la actual modalidad de ejecución y cooperación en el contexto de programas, trabajando al mismo tiempo activamente con los asociados del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de determinar esferas donde puedan simplificarse y armonizarse los procedimientos con el objetivo final de velar por los intereses de los países donde se ejecutan programas.

Anexo I

Diagrama de las modalidades de cooperación del UNICEF en el contexto de programas



Anexo II

Cuadro general del proceso de prestación de asistencia en efectivo a los gobiernos

