Naciones Unidas DP/OPS/2023/2

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

Distr. general
20 de diciembre de 2022
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2023
Nueva York, 30 de enero a 3 de febrero de 2023
Tema 11 del programa provisional
Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Informe del grupo de trabajo sobre la UNOPS

I. Antecedentes e introducción

A. Antecedentes

1. Anteriormente conocida como la Oficina de Ejecución de los Proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) comenzó a funcionar como entidad separada y con identidad propia el 1 de enero de 1995. En el sistema de las Naciones Unidas, la UNOPS es un órgano subsidiario que se clasifica como “entidad de otro tipo”, es decir, no se considera un fondo, ni un programa, ni un organismo especializado. No obstante, la UNOPS es una de las entidades que integran el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Desde el punto de vista funcional, los servicios para proyectos que presta la UNOPS abarcan infraestructura, adquisiciones, gestión de proyectos, recursos humanos, gestión financiera y otros servicios de gestión[1]

2. Por medio de resoluciones y decisiones, los Estados Miembros han ido introduciendo cambios en el mandato de UNOPS desde 1995, especialmente en lo que respecta a la naturaleza de los servicios para proyectos que presta y al tipo de asociados con los que la Oficina debería colaborar.

3. Con su resolución 65/176, de 20 de diciembre de 2010, relativa al cambio de nombre de la Junta Ejecutiva para incluir a la UNOPS, la Asamblea General reafirmó el mandato de la UNOPS que figura en la decisión 2009/25 de la Junta Ejecutiva y las disposiciones pertinentes de la decisión 2010/21. En esas decisiones, la Junta alentó a la UNOPS a que trabajara más de cerca con diversos actores en el ámbito del desarrollo, la ayuda humanitaria y el mantenimiento de la paz. Además, se encomendó a la UNOPS que trabajara en colaboración con los Gobiernos de los países donde se ejecutan programas y los países donantes, las entidades del sistema de las Naciones Unidas y otros asociados, incluidas instituciones intergubernamentales, las

[1] A/RES/65/176.

22-29079 (S) 060123 250123

Se ruega reciclar

instituciones financieras internacionales, regionales y subregionales, las fundaciones, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

B. Introducción

4. La misión de la UNOPS es "ayudar a las personas a mejorar sus condiciones de vida y a los países a lograr la paz y un desarrollo sostenible"[2]. Al igual que el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Internacional para las Migraciones, la UNOPS es una organización basada en la demanda y autofinanciada, que no recibe cuotas de los Estados miembros. La UNOPS se sustenta con los ingresos percibidos por la ejecución de proyectos y la prestación de servicios transaccionales y de asesoramiento. Sus servicios contribuyen a las operaciones de paz y seguridad, humanitarias y de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. Los ingresos de la UNOPS dependen por completo de los honorarios que percibe por la prestación de servicios para proyectos mediante servicios de asesoramiento, de ejecución y transaccionales en sus cinco esferas básicas de especialización, a saber, infraestructura, adquisiciones, gestión de proyectos, gestión financiera y recursos humanos[3].

5. En 2018, atendiendo a la decisión 2016/12 de la Junta Ejecutiva, la UNOPS se acogió al párrafo 22.02 b) de su Reglamento Financiero para realizar inversiones de capital inicial dentro de los límites estipulados en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada. En 2019, remitiéndose al mismo párrafo, la UNOPS formalizó la creación de la reserva para el crecimiento y la innovación, destinada a financiar inversiones sostenibles en infraestructura e innovación.

6. En su informe correspondiente al ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2021, la Junta de Auditores de las Naciones Unidas observó que se había establecido una provisión para deudas incobrables de la iniciativa de inversiones sostenibles en infraestructura e innovación por valor de 20,53 millones de dólares. En el informe se señalaba asimismo que se habían realizado inversiones infringiendo las normas de la UNOPS en materia de diversificación y exposición al riesgo. La información facilitada posteriormente por la dirección de la UNOPS reveló otras pérdidas y fallos en la supervisión.

7. En su período de sesiones anual de 2022, mediante su decisión 2022/13, la Junta Ejecutiva adoptó las medidas que se describen a continuación para mejorar la supervisión de la UNOPS:

a) Decidió, de conformidad con el artículo 9 de su Reglamento, crear un grupo de trabajo integrado por diez miembros y observadores de la Junta Ejecutiva, para evaluar las causas profundas y las vulnerabilidades institucionales de la UNOPS que condujeron a los fallos asociados con las inversiones sostenibles en infraestructura e innovación y para formular recomendaciones a la Junta Ejecutiva que facilitaran la adopción de las medidas adicionales necesarias que se examinarían en el segundo período ordinario de sesiones de 2022 y en el primer período ordinario de sesiones de 2023 (párr. 10).

b) Pidió que la Mesa de la Junta consultara con los grupos regionales a fin de presentar dos candidatos por grupo regional para componer el grupo de trabajo, que serían nombrados por la Junta mediante un procedimiento de acuerdo tácito (párr. 11).

[2] https://www.unops.org/es/about/our-story/mission-vision-purpose.

[3] Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos: informe financiero y estados financieros auditados correspondientes al ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2020 e informe de la Junta de Auditores (A/76/5/Add.11).

c) Solicitó que el grupo de trabajo llevara a cabo su labor en consulta, según procediera y entre otros, con la UNOPS, la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Dependencia Común de Inspección (párr. 12).

d) Pidió al grupo de trabajo que centrara su labor en lo siguiente, y que presentara su trabajo a la Junta Ejecutiva: a) opciones para el uso adecuado de las reservas de la UNOPS; ii) opciones para aumentar la transparencia en torno a los honorarios de gestión y la estructura de cálculo de costos de la UNOPS, con miras a limitar la acumulación de reservas de la UNOPS; y iii) cualquier otro asunto que la Mesa considerase apropiado que el grupo de trabajo examinara (párr. 13).

e) Pidió que la UNOPS proporcionara lo siguiente a la Junta Ejecutiva y al grupo de trabajo, a la mayor brevedad posible y con miras a facilitar los esfuerzos del grupo de trabajo de manera expedita, como complemento de cualquier otra medida emprendida por la UNOPS: i) un examen por terceros de los mecanismos de supervisión que existían para las inversiones sostenibles en infraestructura e innovación; y ii) un examen por terceros de los sistemas de control interno, la gestión del riesgo y las estructuras generales de gobernanza de la UNOPS, así como una evaluación de la integridad de la cartera más amplia de la UNOPS y un examen de las estructuras de costos de la UNOPS (párr. 14).

f) Pidió que la UNOPS propusiera los términos de referencia para estos exámenes de terceros para su aprobación por el grupo de trabajo antes de encargarlos (párr. 15).

g) Solicitó que el Director Ejecutivo Interino presentara a la Junta Ejecutiva, tan pronto como fuera posible pero a más tardar el 15 de julio de 2022, un plan de acción con un calendario sobre todas las medidas, incluidas entre otras las solicitadas en la decisión, para resolver las deficiencias relativas a las inversiones sostenibles en infraestructura e innovación, con miras a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas (párr. 16).

h) Recordó la decisión 2020/13 sobre los métodos de trabajo y, reconociendo la urgencia de la situación, decidió incluir la información actualizada sobre los progresos del grupo de trabajo y sus conclusiones preliminares, como tema para la adopción de decisiones en el programa del segundo período ordinario de sesiones de 2022 y del primer período ordinario de sesiones de 2023 (párr. 17).

8. La secretaría de la Junta Ejecutiva organizó un proceso de presentación de candidaturas para elegir a los integrantes del grupo de trabajo. Cada grupo regional seleccionó a dos miembros. Los siguientes Estados Miembros resultaron elegidos para integrar el grupo de trabajo: Antigua y Barbuda, Bangladesh, el Camerún, los Estados Unidos de América, Finlandia, Georgia, Kenya, México, el Pakistán y Ucrania. El grupo de trabajo eligió a Antigua y Barbuda para ejercer la presidencia técnica.

9. El grupo de trabajo se reunió por primera vez el 1 de julio de 2022. Posteriormente, se celebraron reuniones una vez por semana hasta el 12 de diciembre de 2022.

II. Examen retrospectivo por terceros sobre la eficacia de los mecanismos de supervisión de la UNOPS para las inversiones sostenibles en infraestructura e innovación

A. Antecedentes, alcance y proceso

10. Conforme a lo solicitado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2022/13, la UNOPS encargó exámenes de asesoramiento externos e independientes e invitó al grupo de trabajo a que formulara sus observaciones sobre los términos de referencia de los dos exámenes por terceros. El grupo de trabajo formuló varias observaciones que quedaron debidamente reflejadas en la versión definitiva de los términos de referencia. El grupo de trabajo también recomendó que, para encargar los exámenes cuanto antes, la UNOPS combinara ambos en un único proceso de adquisición. Pese al breve plazo que se le había concedido, la UNOPS pudo aplicar esta recomendación, lo que se tradujo en un proceso de examen relativamente corto pero intenso.

11. El objetivo principal del examen era determinar las causas fundamentales de los fallos vinculados a la iniciativa de inversiones sostenibles en infraestructura e innovación y las vulnerabilidades institucionales de la UNOPS que los explicaran, así como recomendar medidas para mejorar la supervisión y la rendición de cuentas de la Oficina. El examen abarcó, entre otros, los siguientes aspectos: el origen de la iniciativa y su aprobación; la gobernanza de la iniciativa; la selección de asociados; la gestión; la vigilancia; y la supervisión interna y externa. La metodología de trabajo consistió, entre otras cosas, en realizar entrevistas, revisar la documentación pertinente y analizar los datos.

12. El proceso de examen se gestionó y ejecutó de manera excepcional. El volumen y nivel de detalle de la información facilitada permitió redactar un informe claro y exhaustivo. El grupo de trabajo felicita a la dirección y al personal de la UNOPS por su franqueza y su buena disposición a colaborar con el grupo de trabajo, como atestigua, por ejemplo, su disponibilidad a lo largo del proceso de examen. El apoyo del personal directivo superior, especialmente del Director Ejecutivo Interino, ha sido fundamental para que el proceso de examen se llevara a cabo con independencia y profesionalidad.

B. Conclusiones principales

13. En el informe del examen se destacan varias conclusiones clave sobre las causas fundamentales que explican los fallos de la iniciativa.

14. La responsabilidad de tomar las decisiones clave estaba exclusivamente en manos del personal directivo superior, concretamente de la Directora Ejecutiva y el Director Ejecutivo Adjunto, que tenían la última palabra cuando había que tomar decisiones sobre asuntos importantes. Cabe destacar el papel excepcionalmente relevante del Director Ejecutivo Adjunto. La estructura de gestión, sumada a las importantes facultades delegadas, se tradujo en una notable concentración del poder en la UNOPS.

15. La mentalidad de gestión de la UNOPS adoptó un enfoque muy jerarquizado, muy centrado en generar ingresos y acumular reservas. El personal temía ser sustituido o despedido si se cuestionaban las decisiones o la agenda de la dirección. Todo ello propició una cultura basada en el miedo.

16. La Directora Ejecutiva y el Director Ejecutivo Adjunto participaron activamente en la creación de la iniciativa, que se desarrolló al margen de la estructura y el mandato básico de la UNOPS. Solo la Directora Ejecutiva y el Director Ejecutivo Adjunto, junto con algunos consultores externos y un número muy reducido de funcionarios de la UNOPS, participaron en el diseño y la gestión de la iniciativa, y apenas se consultó al resto de la organización.

17. La iniciativa no fue transparente y no se ejerció la diligencia debida como correspondía. Aunque la UNOPS cuenta con una serie completa de normas administrativas y financieras, el proceso para seleccionar a los asociados de la iniciativa no siguió los procedimientos previstos. Antes de realizar la primera inversión ya se habían detectado varias lagunas, riesgos y señales de alarma, que se pusieron en conocimiento de la dirección. Sin embargo, pese a existir estas claras señales de alarma, los responsables de la gestión y la supervisión no intervinieron. El Director Ejecutivo Adjunto era miembro del Comité de Aceptación de Encargos a la vez que supervisor directo de sus integrantes. Había poco margen para cuestionar las propuestas de inversión.

18. Aunque, para llevar a cabo sus actividades, la iniciativa se servía de los conocimientos especializados de la UNOPS en materia de gestión de proyectos, fueron contadas las interacciones entre los miembros del equipo de la oficina de la iniciativa y el personal en la sede o las oficinas regionales de la UNOPS. El Director Ejecutivo Adjunto mantuvo inicialmente algunos contactos con el personal de la UNOPS en oficinas locales para estudiar la forma de encontrar posibles inversiones de impacto que, sin embargo, nunca llegaron a materializarse. No se recurrió a las estructuras y los conocimientos locales, lo que expuso a la UNOPS a importantes riesgos operacionales, ambientales y para su reputación a nivel local.

19. El Director Ejecutivo Adjunto estuvo muy involucrado en la redacción, negociación y celebración de contratos en nombre de la UNOPS y actuaba como oficial verificador *de facto* al tiempo que autorizaba inversiones con cargo a los recursos de la UNOPS.

20. No se adoptaron políticas ni marcos de inversión específicos para la iniciativa. La Oficina Ejecutiva nunca aprobó ninguna directiva ni instrucción, ya que el Director Ejecutivo Adjunto no puso en marcha el proceso de formulación de políticas durante el período de prueba del concepto de la iniciativa. Los manuales se elaboraron después de que se aprobaran y desembolsaran todas las inversiones en Sustainable Housing Solutions Holdings (SHS).

21. No se observó ningún indicio de que se hubiera llevado a cabo un proceso competitivo para seleccionar la tecnología, ni se documentó ningún análisis comparativo de las tecnologías de edificación existentes en el mercado. Pese a la gran experiencia de la UNOPS en materia de infraestructura, no se ejerció la diligencia debida desde el punto de vista técnico. Tampoco se realizaron estudios de viabilidad de los conceptos antes de invertir.

22. Las inversiones se presentaron directamente al Comité de Aceptación de Encargos sin proponer otras opciones ni explicar con claridad cómo se había elaborado la propuesta de inversión. El material facilitado no estaba normalizado y su calidad era muy desigual. El Comité de Aceptación de Encargos no era un órgano decisorio y hacía recomendaciones a la Directora Ejecutiva, que era la persona facultada para tomar decisiones.

23. Los objetivos previstos eran demasiado ambiciosos para el historial y la capacidad de la UNOPS para invertir con éxito. Debido a esta falta de capacidad y a la escasa experiencia en acuerdos de inversión similares, la dirección no fue plenamente consciente de los riesgos que se planteaban.

24. Los mecanismos para denunciar irregularidades no funcionaban y los denunciantes se exponían a sufrir represalias.

C. Reacciones del grupo de trabajo

25. El grupo de trabajo felicita a la empresa consultora KPMG por llevar a cabo el examen de manera excepcional. El informe es de gran calidad y su rigurosidad demuestra las ventajas de encargar exámenes por terceros en caso necesario. El grupo de trabajo recomienda que, cuando proceda, la Junta Ejecutiva considere la posibilidad de recurrir a exámenes por terceros para llevar a cabo evaluaciones o exámenes, cuando surja la necesidad.

26. La comunicación abierta y transparente (incluido el diálogo entre los auditores y el grupo de trabajo) fue muy importante para que el grupo de trabajo pudiera seguir y supervisar los avances a lo largo del proceso. El grupo de trabajo consideró que su colaboración con la UNOPS era una buena práctica y recomendó que, en adelante y siempre que fuera necesario, la Junta Ejecutiva contemplara la posibilidad de crear un grupo de trabajo o similar. Esto podría resultar especialmente útil para dar seguimiento a cuestiones concretas que solo afecten a uno de los tres organismos supervisados por la Junta.

27. El grupo de trabajo cree que las conclusiones son muy importantes y recomienda que la UNOPS y la Junta Ejecutiva tomen las medidas necesarias en todos los ámbitos. El informe de KPMG define los aspectos críticos que requieren atención inmediata.

III. Examen prospectivo por terceros de los sistemas de control interno, la gestión de riesgos y las estructuras generales de gobernanza de la UNOPS

A. Antecedentes, alcance y proceso

28. El segundo examen, de carácter prospectivo, se centró en el mandato, la gobernanza, la gestión de riesgos y los sistemas de control interno de la UNOPS, así como en la gestión del desempeño y la rendición de cuentas en la Oficina, e incluye una evaluación de la cartera y las estructuras de gastos. El examen prospectivo ofrece numerosas recomendaciones muy pertinentes que se han de atender con urgencia. El grupo de trabajo confía en que la dirección de la UNOPS y la Junta Ejecutiva tomen las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones sin demora.

B. Conclusiones principales

29. El informe ofrece 47 recomendaciones, de las cuales la mayoría estaban dirigidas a la dirección de la UNOPS y 5 correspondían a la Junta Ejecutiva. En el anexo figuran las recomendaciones, la principal entidad responsable, el grado de prioridad y el plazo para aplicarlas.

C. Reacciones del grupo de trabajo

30. La mayoría de las recomendaciones se califican de críticas y son de aplicación inmediata o a medio plazo. El grupo de trabajo recomienda que la dirección de la UNOPS y la Junta Ejecutiva respondan a todas las recomendaciones y tomen medidas

urgentes respecto de aquellas que consideren pertinentes. La Junta ha solicitado que la UNOPS elabore un plan de respuesta exhaustivo y defina con claridad los plazos correspondientes. El grupo de trabajo propone observar y vigilar la aplicación de las recomendaciones utilizando el anexo 1. Se informará periódicamente a la Junta sobre el estado de la aplicación. Las recomendaciones se dividen en las siguientes siete categorías:

a) **Categoría 1: Junta Ejecutiva.** En primer lugar, las recomendaciones a la Junta son muy pertinentes. El examen enumera aquellos ámbitos en los cuales es necesario reforzar el papel de la Junta. Por ejemplo, en vista del volumen que gestiona la UNOPS, el examen presenta buenos argumentos a favor de crear un comité de auditoría y riesgos, como subcomité de la Junta, para garantizar que esta gestione debidamente los riesgos. Por consiguiente, hay que reforzar las funciones de supervisión de la Junta Ejecutiva.

b) **Categoría 2: mandato y estrategia.** Las tres recomendaciones relativas al mandato y la estrategia son esenciales y exigen actuar con urgencia. El grupo de trabajo espera que estos asuntos se debatan durante el primer período ordinario de sesiones de 2023 de la Junta Ejecutiva. Durante el período de sesiones se presentará y debatirá un proyecto de marco para un plan estratégico revisado de la UNOPS para 2022-2025, cuya versión definitiva se aprobará en el período de sesiones anual de 2023.

c) **Categoría 3: gobernanza y gestión.** Una mentalidad de gestión inclusiva pasa por colaborar de forma sistemática con los directores regionales y las oficinas regionales. Esta medida es una manera de gestionar con eficacia aprovechando los conocimientos especializados de las oficinas regionales y, al mismo tiempo, constituye un elemento crítico para la gestión de riesgos.

d) **Categoría 4: gestión de riesgos y entorno de control.** El examen pone de relieve varios aspectos esenciales del sistema de gestión de riesgos de la UNOPS que se deben desarrollar de inmediato. Es preciso velar por la plena independencia del Grupo de Auditoría Interna e Investigaciones y de la Oficina de Ética, además de asegurar que cuentan con suficientes recursos.

e) **Categoría 5: ética, cumplimiento y cultura institucional.** Se han formulado 15 recomendaciones sobre ética, cumplimiento y cultura institucional. Es evidente que queda mucho por hacer. El grupo de trabajo confía en que la labor de reforma comience lo antes posible. La selección del nuevo Director Ejecutivo se ha de realizar teniendo en cuenta los méritos, aptitudes, capacidades y experiencia que se consideren más adecuados para el puesto. Además del Director Ejecutivo, el personal directivo superior debe tener las competencias y habilidades necesarias. El segundo Director Ejecutivo Adjunto tendría que asegurarse de que se cuenta con suficientes recursos y existe una clara división del trabajo entre los altos funcionarios administrativos, que además son responsables de la cultura institucional. Estos exámenes revelan que la labor de reforma requerirá toda la atención de la dirección, teniendo en cuenta cómo ha repercutido la cultura en el bienestar del personal de la UNOPS.

f) **Categoría 6: gestión financiera y del desempeño.** El examen recomienda medidas concretas para mejorar la gestión financiera y del desempeño. El modelo de fijación de precios ha de justificarse como es debido, además de ser claro y comprensible. En vista de la situación actual, merecen especial atención los riesgos relacionados con la cartera de inversiones financieras y el proceso de diligencia debida. También hay que diseñar procesos para la gestión de los resultados y la presentación de informes que se adapten mejor a los marcos de resultados.

g) **Categoría 7: futuro de la iniciativa de inversiones sostenibles en infraestructura e innovación.** El grupo de trabajo propone que las recomendaciones referidas a la iniciativa no se valoren hasta que la Junta Ejecutiva haya decidido sobre su futuro. Por consiguiente, el grupo de trabajo no hará una valoración final de estas recomendaciones durante la fase en curso.

IV. Reservas

A. Reservas de la UNOPS

31. En su decisión 2021/21, la Junta Ejecutiva aprobó una fórmula para calcular el nivel mínimo de reservas requerido. Teniendo en cuenta las pérdidas contabilizadas, la Junta solicitó en su decisión 2022/13 que la UNOPS transfiriera a la reserva operacional las reservas no comprometidas para proyectos y restringió su uso a las operaciones diarias. La Junta congeló asimismo las transferencias procedentes de la reserva operacional.

32. Tomando como referencia el cálculo que figura en la decisión 2021/21, la UNOPS informó el 18 de julio de 2022 al grupo de trabajo de que la reserva operacional mínima al 31 de diciembre de 2021 se situaba en 139 millones de dólares. Al 31 de diciembre de 2021, las reservas totales ascendían a 360 millones de dólares, de los cuales 63 millones se habían comprometido para proyectos de la iniciativa. También al 31 de diciembre de 2021, un total de 158 millones de dólares no se habían comprometido para proyectos de la iniciativa ni formaban parte de la reserva operacional mínima.

B. Opciones para utilizar las reservas de la UNOPS

1. Que cada entidad contribuyente decida para qué se utilizará la parte proporcional que le corresponda del excedente de los honorarios.

a) Reserva total máxima

33. Según la opción a), la Junta fijaría una reserva total máxima. Los montos que superaran la reserva total máxima se abonarían a las entidades pagadoras con arreglo a una fórmula de indexación del excedente de la reserva .

34. La reserva total comprendería la reserva total máxima, que a su vez estaría compuesta por la reserva operacional mínima (al 31 de diciembre de 2021), más los fondos comprometidos para la iniciativa, más 10 millones de dólares, con un incremento de 5 millones anuales a partir de esa fecha. El excedente de las reservas (reservas totales – reserva total máxima) se abonaría a las entidades pagadoras.

35. En el caso de las reservas acumuladas hasta el 31 de diciembre de 2021, a las que se aplicaría la fórmula de indexación 1, para determinar la suma que correspondería abonar a cada entidad pagadora se calcularía el porcentaje que representan los pagos de esa entidad respecto del total de los pagos recibidos por la UNOPS desde el 1 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2021 (cuatro años naturales), y ese porcentaje se multiplicaría por un monto equivalente al excedente de la reserva. La fórmula de indexación 1 es la siguiente: (Pagos efectuados por una entidad determinada a la UNOPS desde el 1 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2021) / (Pagos efectuados en total a la UNOPS desde el 1 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2021) = porcentaje que representa la parte proporcional del pago de la entidad a la UNOPS.

36. En el caso de las reservas acumuladas con posterioridad al 31 de diciembre de 2021, a las que se aplicaría la fórmula de indexación 2, para determinar la suma que correspondería abonar a cada entidad pagadora se calcularía el porcentaje que representan los pagos de esa entidad a la UNOPS respecto del total de los pagos recibidos por la UNOPS desde el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, y ese porcentaje se multiplicaría por un monto equivalente al excedente de la reserva. La fórmula de indexación 2 es la siguiente: (Pagos efectuados por una entidad determinada a la UNOPS del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año) / (Pagos totales efectuados a la UNOPS del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año) = porcentaje que representa la parte proporcional del pago efectuado por la entidad a la UNOPS.

37. Las entidades pagadoras podrían destinar las sumas recibidas a contribuciones voluntarias o a proyectos que se llevaran a cabo en cualquier parte del sistema de las Naciones Unidas.

b) Aplicar descuentos a los asociados y remitir fondos a los Estados Miembros

38. **Asociados**: Con este enfoque, se aplicaría a los asociados, en futuras colaboraciones, un descuento sobre los honorarios en concepto de gestión que sería proporcional a los honorarios ya generados por estos asociados en un plazo determinado (por ejemplo, en los últimos cinco años). Este descuento se podría aplicar prorrateando el excedente de las reservas en función del porcentaje que supongan los honorarios de gestión generados por cada asociado respecto del total de los honorarios de gestión generados durante el período 2017-2021. En los siguientes ejercicios, se realizará un análisis anual después de la publicación de las cuentas auditadas con el fin de confirmar el saldo restante disponible para aplicar futuros descuentos. Para reducir los costos de transacción y la carga administrativa, se establecería un umbral según el cual 1 millón de dólares pagado en concepto de honorarios de gestión representaría el 93 % de esos honorarios.

39. **Estados Miembros**: Con este enfoque, el excedente de la reserva se remitiría a los Estados Miembros en proporción a los honorarios de gestión generados por cada uno de ellos en el período 2017-2021. En un primer momento, esto se haría en una transacción única, que podría repetirse dependiendo de las decisiones que tomara la Junta Ejecutiva posteriormente. El excedente de las reservas se podría transferir a los Estados Miembros de las Naciones Unidas con independencia de las contribuciones que se hayan realizado o no en el pasado. Esas transferencias se asemejarían a la distribución de un dividendo. Habría que diseñar un mecanismo para distribuirlas entre los Estados Miembros.

40. Para reflejar el modelo financiero de la UNOPS y la inexistencia de cuotas, la proporción que representen los honorarios de gestión generados por cada Estado Miembro respecto del total de los honorarios de gestión generados por todos los Estados Miembros proporcionaría un coeficiente mediante el cual se podría calcular el excedente de las reservas que se remitiría a cada Estado Miembro.

41. Aplicando una lógica similar a la empleada en el escenario de los asociados, se podría introducir un umbral que garantizara que las operaciones con los Estados Miembros fueran eficaces en función de los costos. Por ejemplo, si se definiera un umbral para aquellos Estados Miembros que generaron más de un millón de dólares en concepto de honorarios de gestión durante este período, se captaría el 96 % de los honorarios de gestión generados por todos los Estados Miembros.

2. Que la Junta Ejecutiva decida para qué se utilizará la parte proporcional del excedente de los honorarios correspondiente a las entidades contribuyentes.

42. **Apoyar al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.** Este enfoque ayudaría al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo con contribuciones al fondo fiduciario para fines especiales del nuevo sistema de coordinadores residentes.

43. **Financiar la Agenda de Eficiencia de las Naciones Unidas.** El excedente de la reserva podría servir como mecanismo de financiación, y la UNOPS podría ofrecer su ventaja comparativa para contratar a asociados en todo el mundo que gestionaran una cartera centralizada de instalaciones, de modo que se pudiera maximizar la eficiencia de la financiación y la gestión de instalaciones a escala mundial, en lugar de hacerlo país por país.

44. **Atender a las necesidades según vayan surgiendo.** La Junta también puede optar por un enfoque que le permita ejercer su discreción para atender a las necesidades según vayan surgiendo. Esto podría significar, por ejemplo, retener una parte predeterminada de cualquier excedente de la reserva en una cuenta de garantía bloqueada, y que la Junta decidiera el uso que se diera a esos fondos.

45. **Invertir en la capacidad interna de la UNOPS**. Uno de los objetivos fundamentales de cualquier reserva destinada a la inversión en capacidad interna (Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada: “reserva para el crecimiento y la innovación”) sería preparar a la organización de cara al futuro garantizándole la dotación de recursos adecuada en ámbitos como las mejoras estructurales y la respuesta en caso de emergencia (por ejemplo, Ucrania), los conocimientos especializados y la capacidad del personal de la UNOPS mediante actividades de aprendizaje, la ciberresiliencia, la transformación digital y las necesidades de inversión en capital fijo (por ejemplo, la planificación de los recursos institucionales (PRI)). Para determinar el nivel adecuado de la reserva, se pueden emplear dos procedimientos diferentes.

46. Uno de ellos se basaría en el análisis comparativo de empresas de servicios profesionales comparables. Deloitte diseña en estos momentos un índice de referencia que podría consistir en un porcentaje de los gastos anuales. Otro procedimiento sería que la Junta Ejecutiva fijara un importe determinado en función de las necesidades de inversión de la UNOPS.

47. Según los resultados preliminares de un estudio de Gartner que todavía no ha concluido, la UNOPS tendría que invertir unos 62 millones de dólares para alcanzar sus objetivos de digitalización, entre ellos el de cambiar su sistema de PRI. A los efectos de la presente nota, la UNOPS ha incluido una reserva para inversión en capacidad interna que asciende a 72 millones de dólares, cifra basada en las estimaciones de Gartner (62 millones de dólares), incluidas otras necesidades de inversión en capacidad interna valoradas en 4 millones de dólares para responder a emergencias como la de Ucrania y acometer las mejoras estructurales necesarias, y 6 millones de dólares para desarrollar los conocimientos especializados y la capacidad del personal de la UNOPS mediante actividades de aprendizaje que faciliten el cumplimiento de su mandato.

V. Otras observaciones y propuestas del grupo de trabajo

48. Como se indica en otras partes del presente informe, el grupo de trabajo considera que el proceso de examen externo ha proporcionado información muy pertinente y útil. El sistema de las Naciones Unidas debería recurrir más a menudo a este formato cuando se plantee la necesidad. Los exámenes también se deberían reflejar en el sistema de las Naciones Unidas en general. Aunque cada organización

de las Naciones Unidas tiene una estructura propia y se gestiona a su manera, estas conclusiones también deberían tenerse en cuenta fuera de la UNOPS para evitar que se cometan errores críticos parecidos en ninguna organización de las Naciones Unidas. En particular, habría que empezar por examinar las cuestiones relativas a los mecanismos de denuncia de irregularidades, el funcionamiento de las oficinas de ética y el papel de las juntas ejecutivas.

49. De aplicarse las recomendaciones debidamente, las estructuras de gestión y los organigramas diseñados se convertirían en buenas prácticas a tener en cuenta por otros organismos de las Naciones Unidas.

50. Los exámenes también abordan aquellos ámbitos en los cuales es preciso mejorar el papel y el funcionamiento de la Junta Ejecutiva. Este es otro elemento que debería considerarse no solo en la Junta Ejecutiva del PNUD, el UNFPA y la UNOPS, sino también en las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas en general.

51. La cultura del miedo, la acumulación de poder y la necesidad de una dotación de recursos totalmente independiente y suficiente para las funciones de auditoría, investigación y ética son también aspectos sobre los cuales se debería reflexionar en otros fondos y programas. Este proceso de examen resultó muy útil en un momento extremadamente crítico para la historia de la Organización.

52. Tras reunirse con Deloitte y KPMG, el grupo de trabajo hizo otro tanto con la junta de clientes de la UNOPS. Esa reunión estuvo dirigida por el Subsecretario General de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas y Contralor de las Naciones Unidas, y contó con la asistencia de los oficiales jefes de Finanzas del PNUD, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Mundial de la Salud. Los miembros de la junta de clientes recordaron que ya habían trasladado anteriormente a la dirección de la UNOPS su preocupación ante los elevados honorarios que se cobraban por los servicios y la relación calidad-precio en general. El Contralor señaló que las opciones presentadas por Deloitte para utilizar las reservas no eran viables porque no se ajustaban al Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. Además, ya se habían enviado cartas a los asociados de la UNOPS informándoles de que las reservas se iban a devolver en forma de créditos u otras opciones parecidas en función del monto que se les hubiera cobrado de más por proyectos realizados anteriormente con la UNOPS.

Anexo

Recomendaciones

Recomendaciones de categoría 1: Junta Ejecutiva

Núm.	*Recomendación*	*Responsable*	*Estado de la aplicación*	*Prioridad*	*Plazo*
1.	Tener en cuenta el riesgo de las inversiones financieras y los cambios recientes en el valor razonable que se derivan de él (capítulo 6.2), así como la necesidad de desarrollo institucional interno en la UNOPS, cuando llegue el momento de decidir sobre el uso de las reservas operacionales.	Junta Ejecutiva		Alta	De inmediato
2.	Considerar los riesgos para la eficacia y la eficiencia que puede suponer el hecho de que la Junta Ejecutiva supervise a tres organismos diferentes de las Naciones Unidas.	Junta Ejecutiva		Media	A medio plazo
3.	Comparar las funciones y la composición de la Junta con las de otros organismos y agentes similares.	Junta Ejecutiva		Alta	A medio plazo
4.	Crear un comité de auditoría y riesgos como subcomité de la Junta Ejecutiva y dotado de la capacidad necesaria. La función de un comité de auditoría y riesgos es ayudar a supervisar la gestión, los controles financieros y la presentación de informes, así como supervisar la gestión de riesgos, la estrategia, las políticas y la gobernanza.	Junta Ejecutiva		Alta	De inmediato
5.	Estudiar la posibilidad de contratar a un especialista externo e independiente que examine la funcionalidad del Grupo de Auditoría Interna e Investigaciones y las medidas de aplicación adoptadas a raíz del informe de autoevaluación del Grupo.	Junta Ejecutiva		Alta	A medio plazo

Recomendaciones de categoría 2: mandato y estrategia

Núm.	*Recomendación*	*Responsable*	*Estado de la aplicación*	*Prioridad*	*Plazo*
1.	Revisar el plan estratégico correspondiente a 2022-2025 e implicar en el proceso a toda la organización y a los órganos de gobernanza competentes.	UNOPS		Alta	De inmediato
2.	Volver a centrarse en el mandato original como organización de las Naciones Unidas basada en la demanda y dedicada a prestar servicios al sistema de las Naciones Unidas, los Gobiernos y otros asociados, y definir claramente el alcance y el tipo de colaboración que se mantendrá con el sector privado.	UNOPS		Alta	De inmediato
3.	Reorientar las prioridades estratégicas y definir indicadores clave del desempeño, como la calidad de los servicios prestados, la fijación de precios y el nivel de las reservas operacionales, para ajustarse a una hoja de ruta estratégica que apruebe la Junta Ejecutiva.	UNOPS		Alta	A medio plazo

Recomendaciones de categoría 3: gobernanza y gestión

Núm.	*Recomendación*	*Responsable*	*Estado de la aplicación*	*Prioridad*	*Plazo*
4.	Reuniones periódicas de los directores regionales para debatir y acercar posiciones, y diseñar métodos de trabajo que permitan conseguir los objetivos de la UNOPS en todas las regiones, además de compartir las mejores prácticas y la experiencia adquirida.	UNOPS		Alta	De inmediato
5.	Definir el tipo de sistema operativo que se necesita para facilitar la gestión de proyectos y programas, atender a las necesidades de ejecución de los proyectos y desempeñar las funciones institucionales esenciales de la organización en todas las regiones. Participación de las regiones en el proceso desde el principio.	UNOPS		Alta	De inmediato

Recomendaciones de categoría 4: gestión de riesgos y entorno de control

Núm.	*Recomendación*	*Responsable*	*Estado de la aplicación*	*Prioridad*	*Plazo*
6.	Evaluar a fondo la cartera y los posibles riesgos ocultos.	UNOPS		Alta	De inmediato
7.	Hacer de la gestión del riesgo una parte esencial de todos los procesos de decisión importantes e incluir información sobre el riesgo de la cartera en los informes trimestrales ordinarios.	UNOPS		Alta	De inmediato
8.	Examinar el diseño y la funcionalidad del marco vigente para la gestión de riesgos.	UNOPS		Alta	De inmediato
9.	Llevar a cabo un examen exhaustivo de las políticas y procedimientos de gestión de riesgos.	UNOPS		Alta	De inmediato
10.	Garantizar independencia y suficiente capacidad a las funciones de supervisión, especialmente las de auditoría interna y ética.	UNOPS		Alta	De inmediato
11.	Formular un plan de acción documentado en respuesta a las recomendaciones del informe de autoevaluación del Grupo de Auditoría Interna e Investigaciones. El plan de acción debería enumerar todas las recomendaciones, los planes de acción propuestos, la fecha prevista de finalización, información actualizada sobre el estado de la aplicación y la persona responsable. El Grupo debería informar periódicamente a la Junta Ejecutiva y al Comité Asesor de Auditoría acerca del plan de ejecución.	UNOPS		Alta	De inmediato
12.	Llevar a cabo un examen exhaustivo de las atribuciones del Comité Asesor de Auditoría a la luz de lo sucedido con la iniciativa. A este respecto, si llegara a valorarse una modificación de las atribuciones, se debería contemplar la posibilidad de crear un comité de auditoría y riesgos dependiente de la Junta Ejecutiva.	UNOPS		Alta	De inmediato

Recomendaciones de categoría 5: ética, cumplimiento y cultura institucional

Núm.	*Recomendación*	*Responsable*	*Estado de la aplicación*	*Prioridad*	*Plazo*
13.	Definir las responsabilidades y tareas de los encargados de garantizar el cumplimiento, además de comunicarlas con claridad a toda la organización.	UNOPS		Alta	De inmediato
14.	Para poder controlar y documentar regularmente el número de casos que se reciben, que la Oficina de Ética investigue en registrar los números de expediente en tiempo real.	UNOPS		Alta	De inmediato
15.	Reformar por completo el proceso empleado para denunciar irregularidades y definir protocolos y normas claras en materia de confidencialidad.	UNOPS		Alta	De inmediato
16.	Elaborar protocolos para tramitar quejas y llevar a cabo investigaciones, especialmente cuando estas impliquen a funcionarios con categoría de Director o categorías superiores. Garantizar que los asuntos o casos denunciados se traten de la misma manera, sea cual sea la categoría profesional o la antigüedad del denunciado. Alentar al personal a que denuncie las conductas contrarias a la ética y conseguir que confíe en que las políticas y directrices en materia de ética se aplican en cualquier circunstancia.	UNOPS		Alta	De inmediato
17.	Estrechar la colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y partes externas pertinentes en el ámbito de los recursos humanos y las prácticas éticas.	UNOPS		Alta	A medio plazo
18.	Formular una política específica para luchar contra el soborno y la corrupción.	UNOPS		Alta	De inmediato
19.	Cambiar el tono desde la dirección y esforzarse en inculcar los valores de las Naciones Unidas.	UNOPS		Alta	De inmediato
20.	Garantizar una estructura de gestión sólida, con relaciones jerárquicas claras y una división de funciones suficiente en materia de finanzas, asuntos jurídicos, recursos humanos y adquisiciones.	UNOPS		Alta	De inmediato
21.	Garantizar la competencia y capacidad del equipo de gestión y una estructura con responsabilidades bien delimitadas en cada ámbito.	UNOPS		Alta	De inmediato

Núm.	Recomendación	Responsable	Estado de la aplicación	Prioridad	Plazo
22.	Formar un equipo de gestión con unas dimensiones adecuadas para su función y un mandato claro, que incida en la separación de la gestión operacional y la gestión de riesgos, incluidos la ética y el cumplimiento.	UNOPS		Alta	De inmediato
23.	Aumentar a dos (como mínimo) el número de puestos de Director Ejecutivo Adjunto para separar claramente la gestión operacional de la gestión de riesgos.	UNOPS		Alta	De inmediato
24.	Examinar la cultura institucional y la mentalidad de gestión para aumentar la colaboración y adoptar un enfoque más igualitario y menos vertical.	UNOPS		Alta	De inmediato
25.	Fomentar la participación abierta y las diferencias de opinión mediante encuestas periódicas para valorar el sentir general, foros de debate y el intercambio frecuente de información.	UNOPS		Alta	De inmediato
26.	Utilizar un proceso estructurado para gestionar el cambio de tal manera que la organización pueda introducir cambios eficientes y eficaces.	UNOPS		Alta	De inmediato
27.	Reforzar la aportación y participación de las diferentes regiones y funciones en la toma de decisiones clave.	UNOPS		Alta	De inmediato

Recomendaciones de categoría 6: gestión financiera y del desempeño

Núm.	Recomendación	Responsable	Estado de la aplicación	Prioridad	Plazo
28.	Seguir perfeccionando el modelo empleado para fijar los precios. Tratar de comunicar la lógica y los fundamentos de los distintos elementos del modelo de fijación de precios tanto a nivel interno como entre los asociados para que todos los entiendan y los asuman.	UNOPS		Alta	A medio plazo
29.	Vigilar cuidadosamente los riesgos asociados a la cartera de inversiones financieras a la luz de la situación financiera y notificarlos una vez al mes al Director Ejecutivo y al personal directivo superior.	UNOPS		Alta	De inmediato
30.	Invertir en recursos y capacidad para mejorar los informes sobre los resultados.	UNOPS		Media	A medio plazo

Núm.	Recomendación	Responsable	Estado de la aplicación	Prioridad	Plazo
31.	Diseñar el proceso de gestión del desempeño y reforzar la rendición de cuentas mediante la gestión de la presentación de informes y los resultados. Alinear los marcos y los informes de indicadores. Mejorar la forma en que se comunican los resultados a la dirección.	UNOPS		Media	A medio plazo
32.	Definir con mayor claridad en las instrucciones operacionales qué se entiende por alianzas aceptadas. Valorar la posibilidad de restringir las exenciones que permiten que la Oficina Ejecutiva pueda formar nuevos tipos de alianzas sin que el Comité de Aceptación de Encargos tenga que realizar ningún examen ni se apliquen mecanismos de control adecuados.	UNOPS		Alta	A medio plazo
33.	Hacer que todas las regiones adopten una práctica y un proceso que requiera un examen por parte de Asesoramiento y Apoyo Integrados sobre Prácticas antes de firmar el contrato de un proyecto.	UNOPS		Alta	A medio plazo
34.	Seguir perfeccionando el proceso de diligencia debida y destinar recursos suficientes en función del volumen de trabajo que requiera la diligencia debida.	UNOPS		Alta	A medio plazo

Recomendaciones de categoría 7: futuro de la iniciativa

Núm.	Recomendación	Responsable	Estado de la aplicación	Prioridad	Plazo
35.	Asegurarse de que el valor añadido de la iniciativa se entienda claramente y crear estructuras que permitan añadir valor a las operaciones de la UNOPS en general.	Junta Ejecutiva/ UNOPS			
36.	Centrarse en el tipo de actividades que la UNOPS ha realizado satisfactoriamente, como ejecutar proyectos de manera eficaz en circunstancias complejas.	Junta Ejecutiva/ UNOPS			
37.	Definir claramente las responsabilidades en lo que respecta a la gestión de la iniciativa y evaluar el equipo y la capacidad actuales.	Junta Ejecutiva/ UNOPS			
38.	Examinar exhaustivamente toda la información y los informes de investigación disponibles y tomar las medidas necesarias para resolver los asuntos jurídicos, financieros y de salida relacionados con la cartera fallida de la iniciativa.	Junta Ejecutiva/ UNOPS			

Núm.	*Recomendación*	*Responsable*	*Estado de la aplicación*	*Prioridad*	*Plazo*
39.	Hacer las disposiciones para el saldo pendiente de cobro relacionado con las inversiones de la iniciativa.	Junta Ejecutiva/ UNOPS			
40.	Seguir evaluando los riesgos de la cartera en general para determinar si queda algún problema sistémico por tener en cuenta.	Junta Ejecutiva/ UNOPS			
41.	Examinar exhaustivamente las actividades de ejecución del anterior Director Ejecutivo Adjunto y de la Oficina Ejecutiva, así como los gastos en que incurrieron.	Junta Ejecutiva/ UNOPS			
42.	Llevar a cabo una evaluación externa completa de los marcos, las políticas y la capacidad para hacer inversiones de impacto de la iniciativa en la actualidad.	Junta Ejecutiva/ UNOPS			