



Consejo Económico y Social

Distr. general
6 de mayo de 2009
Español
Original: inglés

Adopción de medidas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2009

8 a 10 de junio de 2009

Tema 4 del programa provisional**

Informe sobre el sistema de rendición de cuentas del UNICEF

Resumen

En este documento se presenta el sistema actual de rendición de cuentas del UNICEF y las estructuras mediante las cuales la organización asigna responsabilidades y posibilita la rendición de cuentas, así como las medidas estratégicas para el mejoramiento de la organización que se están adoptando actualmente a fin de contribuir a reforzar la capacidad del UNICEF para lograr resultados en beneficio de los niños y las mujeres. Los dos componentes principales del sistema de rendición de cuentas del UNICEF son el marco de rendición de cuentas y el sistema de supervisión.

* Publicado nuevamente por razones técnicas.

** E/ICEF/2009/8.



I. El sistema de rendición de cuentas del UNICEF

1. El sistema de rendición de cuentas actual del UNICEF, basado en el documento de la Junta Ejecutiva de 1998 “Organización del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia” (E/ICEF/Organization/Rev.3), refleja las estructuras mediante las cuales la organización asigna responsabilidades. En el presente documento se presenta el sistema de rendición de cuentas, se resumen las medidas estratégicas que se están adoptando para mejorar la organización y que contribuyen a reforzar la capacidad del UNICEF para lograr resultados en beneficio de los niños y las mujeres y se pone de relieve el dinamismo necesario para afrontar los retos planteados por un contexto humanitario y de desarrollo cada vez más complejo, los cambios en la esfera de la asistencia y el compromiso de lograr una mayor armonización y coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas. El UNICEF entiende la rendición de cuentas de la misma manera que otros organismos de las Naciones Unidas, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

A. Definiciones

2. Los términos clave se definen a continuación:

a) La *rendición de cuentas* es la obligación de demostrar que la labor se ha llevado a cabo en consonancia con las reglas y normas convenidas, y de presentar informes imparciales y fieles sobre los resultados¹;

b) Por *información confidencial* se entiende:

i) La información recibida de terceros o enviada a terceros, en el entendimiento de que se mantendrá la confidencialidad;

ii) La información cuya divulgación puede poner en peligro la seguridad de una persona, violar sus derechos o invadir su intimidad;

iii) La información cuya divulgación puede poner en peligro la seguridad de un Estado Miembro o perjudicar la seguridad o la ejecución adecuada de cualquier operación o actividad de la organización;

iv) La información protegida por privilegios jurídicos o actuaciones reguladoras, o que expone a la organización a un riesgo innecesario de litigio, o que está relacionada con informes o investigaciones de auditoría interna;

v) Documentos internos de las oficinas o comunicaciones entre diversos despachos, incluidos correos electrónicos y proyectos de documentos;

vi) Información comercial, cuando su divulgación resulte perjudicial a los intereses financieros de la organización o de otras partes interesadas;

vii) Información cuya divulgación podría, a juicio de la organización, menoscabar gravemente el diálogo sobre políticas con los Estados Miembros o asociados en la ejecución;

¹ Armonizado con la definición del PNUD como se indica en DP/2008/16/Rev.1.

viii) Otro tipo de información que, por su contenido o las circunstancias en que fue originada o comunicada, debe considerarse confidencial².

c) Por *informe de auditoría interna* se entiende el informe final de una auditoría, firmado por el Director de la Oficina de Auditoría Interna, que se remite al Director Ejecutivo y a quienes han sido objeto de la auditoría para que lo examinen y apliquen sus recomendaciones. El informe se remite también a la Junta de Auditores de las Naciones Unidas³;

d) El *control interno* es un proceso realizado por un órgano rector, la administración u otros funcionarios de una organización, con el fin de proporcionar seguridades razonables respecto del cumplimiento de los objetivos en lo concerniente a i) la eficacia y eficiencia de las operaciones, ii) la confiabilidad de los informes financieros, y iii) el cumplimiento de las normas y reglamentos⁴;

e) La *transparencia* se refiere al proceso por el cual se proporciona información fiable y oportuna sobre las condiciones existentes, las decisiones y las acciones relativas a las actividades de la organización, y se facilita el acceso a esa información, así como su visibilidad y comprensión, salvo los casos en que la información se considere confidencial⁵;

f) Por *supervisión* se entiende la prestación de servicios independientes y objetivos de garantía y asesoramiento que evalúen y analicen la eficacia e idoneidad de los controles internos de la organización, para prestar apoyo al UNICEF en la realización de su misión y el cumplimiento de sus responsabilidades, incluidas las de su administración y su personal;

g) La *gestión basada en los resultados* se refiere al proceso en que los resultados se logran mediante la clara definición de las responsabilidades, una sólida autoevaluación y la supervisión permanente del desempeño, a fin de garantizar que los recursos disponibles se utilicen de la manera más eficaz y eficiente posible;

h) La *gestión del riesgo* consiste en un enfoque sistemático para identificar, evaluar y gestionar los riesgos en toda la organización mediante el uso de una terminología común y de procesos coherentes, que proporciona a los directores y el personal un entendimiento común sobre la tolerancia al riesgo y las expectativas y prácticas en materia de gestión de riesgos en la organización;

i) Por *servicios de garantía* se entiende el suministro de exámenes objetivos de pruebas a los efectos de proporcionar una evaluación independiente de la gobernanza, la gestión de riesgos y los procesos de control;

j) Por *servicios de consultoría* se entiende los servicios de asesoramiento y los servicios conexos cuya índole y alcance se acuerdan en el mandato de los servicios de supervisión. Los servicios de consultoría tienen por objeto agregar valor y mejorar la gobernanza, la gestión de riesgos y los procesos de control sin que la supervisión asuma la responsabilidad de la gestión. Ejemplos de ellos son el asesoramiento, la orientación y la formación.

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

B. Fundamentos de la rendición de cuentas en el UNICEF

3. La rendición de cuentas en el UNICEF se fundamenta en el mandato de la organización establecido en las resoluciones 57 (I) (1946) y 417 (V) (1950) de la Asamblea General, que pone de relieve la responsabilidad del UNICEF de abogar por la protección de los derechos del niño, ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y mejorar sus posibilidades de desarrollar plenamente su capacidad. Este mandato se reafirma en la Convención sobre los Derechos del Niño (1990), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la declaración sobre la misión del UNICEF (1996), la Declaración del Milenio (2000), y las recomendaciones que figuran en la resolución 62/208 de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (2007).

4. El UNICEF mantiene la primacía del programa del país dirigido por el propio país y su objetivo de lograr resultados para los niños y las mujeres a través de la realización de las prioridades y los objetivos nacionales de desarrollo. El UNICEF se ha comprometido a fortalecer la capacidad de los asociados de los programas de los países y a colaborar con otros organismos y asociados de las Naciones Unidas para contribuir al logro de estos objetivos nacionales.

5. Al trabajar con otros organismos de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución, el UNICEF es responsable ante los países en que se ejecutan programas, y en especial ante las poblaciones a los que se dirigen, así como ante a los donantes con respecto a los resultados logrados en beneficio de los niños y las mujeres. Esto depende de la responsabilidad mutua de los asociados. Por ello, el UNICEF considera la rendición de cuentas y la transparencia cuestiones prioritarias de sus intervenciones, asociaciones y actividades programáticas.

6. El sistema de rendición de cuentas del UNICEF se basa en las actividades descentralizadas de la organización y se ajusta al plan estratégico de mediano plazo mediante las políticas, los programas y los procedimientos del UNICEF, incluidos los compromisos básicos para con los niños en situaciones de emergencia. Ello facilita la ejecución de intervenciones acordadas y el logro de resultados estratégicos en todos los niveles de la organización.

7. El UNICEF se descentraliza por medio de la delegación de atribuciones en relación con la adopción de decisiones de la sede a los centros de ejecución de programas en las oficinas en los países. La descentralización es posible gracias a una red de oficinas regionales que supervisan las principales funciones programáticas, presupuestarias y de apoyo y asesoran con respecto a ellas a nivel nacional. La sede se encarga de la política estratégica, las actividades de difusión y el liderazgo en materia de conocimientos a nivel mundial que definen las intervenciones regionales y nacionales, así como de los sistemas y los marcos de gestión institucional que determinan la forma en que funciona el UNICEF.

8. El UNICEF reconoce que la conducta ética de los funcionarios es fundamental para el éxito de una organización y que ésta se centra en la decisión incondicional del personal de actuar siempre con integridad. Por consiguiente, el UNICEF se compromete a promover una verdadera cultura de ética, integridad y rendición de cuentas, basada en la confianza mutua, en que se den las condiciones necesarias para que los funcionarios y los directores puedan desempeñar sus funciones en un ambiente laboral sin represalias.

9. Reconociendo que la rendición de cuentas es la piedra angular de una organización transparente, ética y orientada hacia los resultados, el UNICEF se ha comprometido a mejorar permanentemente su sistema de rendición de cuentas a fin de garantizar la claridad y armonización de todas las actividades de la organización en función de lo que requieran las medidas de fortalecimiento de la coherencia de las Naciones Unidas; la complejidad cada vez mayor del contexto humanitario y de desarrollo y el aumento del número y la diversidad de los agentes; los compromisos asumidos en el entorno en evolución de la asistencia y el empeño del UNICEF en estar a la vanguardia de las normas y las mejores prácticas internacionalmente reconocidas que le permitan alcanzar más eficazmente resultados en beneficio de los niños y las mujeres.

C. Componentes del sistema de rendición de cuentas del UNICEF

10. El sistema de rendición de cuentas se fundamenta en una serie de principios rectores básicos y elementos funcionales incorporados en todos los niveles de la organización. Esta base proporciona el marco dentro del cual el UNICEF:

a) Establece una cadena de responsabilidad, autoridad y rendición de cuentas que pasa desde la Asamblea General a la Junta Ejecutiva, el Director Ejecutivo y los directores y miembros del personal;

b) Crea una dimensión más sólida de la gestión del riesgo institucional y el control interno, que le permite adoptar un enfoque sistemático y global para identificar, evaluar, valorar, clasificar, gestionar y controlar el riesgo en todos los niveles; y

c) Establece un marco de gestión basada en los resultados plenamente desarrollado, que incluye un sistema de supervisión y evaluación mejor y más consistente, a fin de aumentar la capacidad para lograr resultados en beneficio de los niños y las mujeres y fortalecer la gestión del desempeño.

11. El sistema de rendición de cuentas abarca todas las actividades del UNICEF e incluye un calendario de auditorías y evaluaciones eficaz, independiente y cíclico. El sistema documenta en qué medida se están logrando los objetivos fijados y cómo se aprovecharán para impulsar un proceso permanente de mejora en todo el UNICEF. El sistema de rendición de cuentas facilita la presentación de informes a los Estados Miembros sobre la responsabilidad del UNICEF respecto del logro de resultados en beneficio de los niños y las mujeres.

12. El sistema de rendición de cuentas del UNICEF consta de dos componentes principales: a) el marco de rendición de cuentas y b) el sistema de supervisión.

a) En el marco de rendición de cuentas se describen los procesos y mecanismos de supervisión, evaluación, presentación de informes y mejora del rendimiento de todos los aspectos de la labor llevada a cabo por el UNICEF con el fin de cumplir su mandato, su misión y sus estrategias, así como para informar respecto de ellos.

b) El sistema de supervisión comprende un conjunto de mecanismos para dar garantías al Director Ejecutivo, la Junta Ejecutiva y otros interesados de que existe un sistema eficaz de control.

II. El marco de rendición de cuentas del UNICEF

13. El marco de rendición de cuentas consta de siete principios rectores fundamentales, 12 elementos funcionales de rendición de cuentas básicos y mecanismos de evaluación del rendimiento que se utilizan para medir el logro de los resultados.

A. Principios rectores de la rendición de cuentas en el UNICEF

14. El marco de rendición de cuentas en el UNICEF se basa en los principios fundamentales siguientes:

a) *La rendición de cuentas mutua y responsabilidades institucionales claras.* El UNICEF, sus donantes y las entidades que colaboran en la ejecución de los programas de los países tienen responsabilidades distintas y bien definidas con respecto al cumplimiento de sus obligaciones respectivas;

b) *La armonización con los objetivos y la rendición de cuentas institucionales.* El personal directivo debe rendir cuentas del logro de los objetivos institucionales establecidos para sus oficinas, que deben ajustarse a las metas institucionales;

c) *Una delegación de atribuciones oficial y coherente.* Las atribuciones, las responsabilidades y la rendición de cuentas se definen claramente, se delegan oficialmente, y son coherentes. Esto comprende la segregación de funciones, esto es, que las principales funciones y responsabilidades relativas a la autorización y el trámite, registro y examen de las transacciones se asignen claramente entre los funcionarios. Supone también el deber de mantenerse informado. El personal directivo y los funcionarios deben adoptar por iniciativa propia medidas razonables para mantenerse informados de las políticas y normas pertinentes para la toma de decisiones y no pueden alegar desconocimiento de las políticas o los procedimientos establecidos;

d) *La consideración de los riesgos y de la relación costo-beneficio al adoptar decisiones.* Los riesgos, costos y beneficios de las diversas opciones deben considerarse debidamente al adoptar una decisión. Hay que identificar y administrar los riesgos de manera responsable, teniendo presente el contexto particular de cada situación. Teniendo en cuenta la proporcionalidad entre el costo de un proceso, incluido el costo de la gestión del riesgo, y el valor del resultado que se quiere obtener, será posible dedicar los recursos administrativos limitados a los problemas de mayor prioridad e importancia potencial;

e) *El seguimiento fiable y verificable del desempeño y la presentación de informes al respecto.* Las partes responsables de la ejecución de los programas deben comunicar su desempeño mediante la presentación de informes periódicos adecuados sobre los resultados, con cuentas preparadas oportunamente e informes financieros y sustantivos fiables. La documentación debe ser clara y debe poderse verificar fácilmente;

f) *El más alto grado de integridad personal (autocertificación y conducta ética).* El ejercicio de las atribuciones del personal directivo se basa en el principio de la autocertificación. Por ejemplo, un director que presenta los resultados de un proceso de adquisición para su aprobación certifica, al hacerlo, que hay fondos

disponibles y que la adquisición responde a los objetivos del proyecto. Los funcionarios deben indicar posibles conflictos de intereses con arreglo a las normas éticas;

g) *La transparencia.* El UNICEF proporcionará de manera accesible, visible y comprensible, información fiable y oportuna sobre las condiciones, las decisiones y las medidas relativas a las actividades de la organización, excepto cuando la información se considere confidencial.

B. Elementos del marco de rendición de cuentas del UNICEF

15. En el marco de rendición de cuentas del UNICEF se destacan los principales elementos funcionales de la rendición de cuentas del personal y la administración en toda la organización. Estos elementos funcionales básicos se articulan en las funciones, las responsabilidades y los procesos enunciados en los planes de gestión de cada oficina y en la descripción de cada puesto. La adhesión al marco de rendición de cuentas y su cumplimiento se supervisa mediante los mecanismos normalizados de supervisión del rendimiento de la organización, a través de los cuales se presentan informes al respecto, y los resultados se comunican a la Junta Ejecutiva en consecuencia. El marco se basa en distintos elementos, a saber:

a) *Liderazgo, dirección y orientación estratégicos.* El Director Ejecutivo proporciona el liderazgo, la orientación y la dirección que hacen que el UNICEF pueda asumir un papel de líder mundial a favor de la infancia. El liderazgo y la dirección estratégicos se basan en las disposiciones y los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el plan estratégico de mediano plazo aprobado por la Junta Ejecutiva, los compromisos básicos para con los niños y otras políticas y programas institucionales que orientan la forma en que el UNICEF ejecuta su mandato y cumple su misión;

b) *Elaboración, planificación y programación dinámicas de las políticas.* La administración vela por que se establezcan las directrices y los mecanismos normativos, de planificación y programáticos apropiados para poner en práctica estrategias institucionales aprobadas por conducto del programa del UNICEF en el país. Esta actividad incluye la prestación de orientación en favor de la coherencia de las Naciones Unidas; la aplicación de estrategias interdisciplinarias, como la programación basada en los derechos humanos y la igualdad de género; y la preparación, la respuesta y la recuperación en casos de desastre, así como la reducción de los riesgos. Estos mecanismos permiten que los programas del UNICEF en los países logren resultados en beneficio de los niños y las mujeres en contextos de desarrollo nacional específicos;

c) *Representación y promoción.* El personal directivo superior de la organización debe representar al UNICEF, promover y defender su nombre y su reputación, dirigir esfuerzos para que se considere una voz creíble e independiente en favor de la infancia, y movilizar la voluntad política a los niveles más altos para que se adopten medidas o proporcionen recursos para promover resultados en beneficio de los niños y las mujeres;

d) *Liderazgo técnico en favor de los niños.* El UNICEF se ha comprometido a proporcionar o promover los conocimientos técnicos necesarios para elaborar normas a nivel mundial, regional y nacional para asegurar la realización de los derechos del niño, de conformidad con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración del Milenio;

e) *Seguimiento, gestión y supervisión del rendimiento.* Los directores en todos los niveles de la organización tienen la responsabilidad de lograr los resultados especificados en los planes de trabajo de las oficinas, con los recursos que les fueron asignados, medidos por indicadores clave de rendimiento y en consonancia con los marcos, procesos y procedimientos normativos de la organización. Los mecanismos de seguimiento, gestión y supervisión del rendimiento del UNICEF posibilitan el proceso de presentación de informes sobre los resultados obtenidos y los recursos utilizados. Mediante la rendición de cuentas basada en el rendimiento, todas las oficinas, los directores y el personal deben rendir cuentas del logro de resultados en beneficio de los niños y las mujeres. De este modo, todos deben rendir cuentas y las normas se aplican a todos por igual. Los mecanismos de seguimiento, presentación de informes, evaluación, supervisión y control eficaces refuerzan la rendición de cuentas basada en el rendimiento en todos los niveles;

f) *Control de calidad.* El personal directivo superior es responsable de velar por que el programa y las estrategias operacionales de cada oficina guarden relación con el logro de las prioridades nacionales de desarrollo, las metas del plan estratégico de mediano plazo, los compromisos básicos para con los niños en situaciones de emergencia y el compromiso general de la organización respecto de la protección de los derechos del niño, y se centren en él. El personal directivo superior también vela por que se disponga de competencias de gestión demostradas a fin de asegurar el logro de resultados en beneficio de los niños y las mujeres. Por medio del control de calidad, el UNICEF promueve una verdadera cultura de excelencia y rendición de cuentas en que el personal de todas las categorías desempeña sus funciones con integridad y teniendo presente los intereses de la organización;

g) *Desarrollo de aptitudes y formación de dirigentes.* El UNICEF pone a disposición oportunidades de desarrollo profesional apropiadas y promueve un ambiente de trabajo positivo y enriquecedor a fin de que el personal y los directores puedan fortalecer y ejercer sus capacidades para lograr resultados en beneficio de los niños y las mujeres;

h) *Relaciones de colaboración y asociaciones.* El UNICEF se esfuerza por establecer y fortalecer asociaciones y alianzas con una amplia gama de partes interesadas en los planos mundial, regional y nacional, a fin de aprovechar el poder y el potencial de estas relaciones para producir resultados mensurables para los niños y las mujeres. El UNICEF participa en asociaciones, como el enfoque por grupos temáticos en respuesta a las emergencias humanitarias y, cuando es necesario, asume las responsabilidades de la función de dirección de los grupos;

i) *Liderazgo en materia de conocimientos para la infancia.* El UNICEF aprovecha la singularidad de su mandato en el plano mundial para dirigir la formación de un marco intelectual para la generación y gestión de conocimientos con respecto a las cuestiones de la infancia;

j) *Gestión de los riesgos.* El UNICEF promueve una cultura de gestión de los riesgos prudente y eficaz definiendo las expectativas y las obligaciones en materia de riesgos y alentando al personal a integrar prácticas de gestión de los riesgos en las actividades de planificación estratégica, ejecución y evaluación. Los funcionarios son responsables de la gestión de los riesgos en su ámbito funcional y con respecto a sus atribuciones delegadas. La supervisión a través de sistemas de control interno garantiza que la gestión del riesgo se lleve a cabo de conformidad con la tolerancia al riesgo de la organización;

k) *Mejoramiento de la organización.* Los directores y el personal del UNICEF se han comprometido a un proceso de mejoramiento permanente, con el objeto de fortalecer la capacidad de la organización para lograr resultados en beneficio de los niños y las mujeres en contextos mundiales, programáticos y operacionales en evolución. Las políticas, los procedimientos y las herramientas se examinan, evalúan y revisan a fin de tener en cuenta la evolución de las estrategias; las experiencias adquiridas se incorporan y las mejores prácticas se adoptan. Como resultado de ello, el sistema de rendición de cuentas del UNICEF se mantiene actualizado y guarda relación con las funciones, los papeles y las responsabilidades de la organización y de sus funcionarios;

l) *Conducta ética e integridad personal.* En el UNICEF la ética se basa en la premisa de que todo el personal acepta los tres valores fundamentales de las Naciones Unidas: integridad, profesionalidad y respeto de la diversidad. Sobre la base de este concepto, el UNICEF exige el cumplimiento incondicional de todos los reglamentos, las normas, las políticas y los procedimientos aplicables, y hace gran hincapié en su amplio programa de ética, cuya meta es crear conciencia con respecto a esta cuestión en la dirección y el personal del UNICEF. Por la misma razón, todos los casos de incumplimiento son investigados y se adoptan medidas correctivas, como se señala en la política de tolerancia cero en casos de acoso, abuso de autoridad y fraude.

C. Mecanismos de seguimiento de la rendición de cuentas del UNICEF y presentación de informes al respecto

16. El seguimiento, función esencial de la administración para verificar el logro de los resultados y evaluar el desempeño, proporciona a los directores información sobre la calidad, cantidad y oportunidad de los progresos realizados en la consecución de resultados para los niños y las mujeres. El resultado de este seguimiento obtenido comparando indicadores mensurables con metas programáticas y de gestión aprobadas, sirve de base para presentar informes periódicos a la Junta Ejecutiva. Las entidades que colaboran en la ejecución del programa del país y otras partes interesadas, según proceda. Las actividades de seguimiento en el UNICEF abarcan también la evaluación del grado de cumplimiento de los marcos, las políticas y los procedimientos normativos. La eficacia del seguimiento depende de que existan políticas, procedimientos, instrumentos y destrezas adecuados para obtener resultados a nivel individual de la oficina y de la organización. El seguimiento permite al personal directivo corregir problemas recurrentes y sistémicos e incorporar las enseñanzas de la experiencia y las mejores prácticas en las actividades futuras. Los Directores Regionales rinden cuentas al Director Ejecutivo respecto del seguimiento del rendimiento de sus respectivas oficinas en los países y la adopción de las medidas necesarias para corregir problemas

recurrentes de carácter programático y operacional. Los directores en la sede responden ante el Director Ejecutivo por el seguimiento de la calidad del apoyo normativo y técnico que prestan a las oficinas del UNICEF.

17. En el plano global, el Director Ejecutivo rinde cuentas a la Junta Ejecutiva e informa anualmente sobre los resultados logrados en apoyo del plan estratégico de mediano plazo, los compromisos básicos para con los niños en situaciones de emergencia y otras estrategias de la organización, según proceda y en la forma que resulte apropiada. Los jefes de todas las oficinas son responsables ante el Director Ejecutivo por el logro de los resultados acordados y descritos en los programas y planes de gestión de las oficinas. Los progresos conseguidos con respecto al logro de estos resultados se presentan en los informes anuales de la oficina y en los informes de análisis regional. Cada funcionario es responsable personalmente ante sus supervisores por el desempeño de las funciones que se le han asignado e informa acerca de sus actividades por conducto del sistema de evaluación de la actuación profesional del UNICEF.

D. Rendición de cuentas a nivel institucional, programático y del personal en el UNICEF

18. El marco de rendición de cuentas del UNICEF se basa en el mandato y la misión de la organización, aprobados por la Asamblea General, y es gestionado por la Junta Ejecutiva, de conformidad con las disposiciones y los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño. El marco está integrado en el plan estratégico de mediano plazo y los compromisos básicos para con los niños en situaciones de emergencia, mediante los cuales se establecen la programación y los resultados de la gestión. Se basa en el proceso integrado de presupuestación bienal, así como en los planes de trabajo y los planes de gestión elaborados en la sede, en las oficinas regionales y en las oficinas en los países, que sirven para medir los progresos realizados en el logro de los resultados. El marco se complementa con un sistema de políticas y mecanismos de supervisión incorporados en la gobernanza institucional y los procesos de programación.

19. Existen varios marcos normativos aplicables al UNICEF que complementan y refuerzan el marco de rendición de cuentas y establecen pautas para la organización y para todo el sistema de las Naciones Unidas, así como normas y valores internacionalmente reconocidos en materia de prácticas y comportamientos aceptables. Estos marcos normativos establecen normas en relación con: a) la supervisión de la gestión, incluidas las auditorías, la mitigación del riesgo y la gestión financiera; b) la gestión de programas, incluidas las normas de entrega y la continuidad y evaluación de las actividades; y c) la conducta ética y transparente, incluida la divulgación de información general y financiera, las medidas contra el fraude y la protección contra el acoso.

20. La rendición de cuentas en el UNICEF consta de tres dimensiones principales: la rendición de cuentas a nivel institucional, programático y del personal.

Rendición de cuentas a nivel institucional

21. El UNICEF es responsable ante la Junta Ejecutiva, por conducto del Director Ejecutivo, por la dirección proporcionada para cumplir el mandato y la misión de la organización, sus obligaciones con arreglo a la Convención sobre los Derechos del

Niño, las recomendaciones establecidas en la revisión trienal amplia de la política, los compromisos básicos para con los niños en situaciones de emergencia, los resultados de otras estrategias aprobadas por la Junta Ejecutiva, y los resultados que se detallan en los documentos sobre los programas por países. El UNICEF vigila los indicadores y las metas que figuran en estos documentos estratégicos e informa al respecto. Estos documentos institucionales también constituyen la base de la rendición de cuentas del UNICEF ante las entidades que colaboran en la ejecución del programa del país a fin de alcanzar las prioridades de desarrollo nacional y ante los gobiernos donantes con respecto a la utilización de los fondos y recursos proporcionados.

Rendición de cuentas programática

22. La rendición de cuentas programática del UNICEF se define en el plan estratégico de mediano plazo, cuyo objetivo general es “concentrar la capacidad y organizar la labor del UNICEF para lograr cambios notables para los niños, apoyando la aplicación nacional e internacional de la Declaración del Milenio y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como lograr una contribución eficaz del UNICEF a la reducción de la pobreza mediante la promoción y las asociaciones que generen inversiones sostenidas en la supervivencia, el desarrollo y la protección del niño”⁶. Entre los principios fundamentales del plan estratégico cabe destacar un enfoque basado en el país, centrado en el fomento de la capacidad y las prioridades nacionales y en el sentido de pertenencia nacional; que los niños sean el centro de todas las políticas y la planificación nacionales; la planificación de programas basada en datos empíricos; los enfoques basados en los derechos humanos en que se integran las cuestiones de género; y la participación activa en los marcos de asistencia para el desarrollo y los planes consolidados de acción humanitaria de las Naciones Unidas, así como en las actividades más amplias emprendidas por las Naciones Unidas para llevar a cabo una reforma y mejorar la coherencia, y los esfuerzos de reforma de las actividades humanitarias dirigidos por el Comité Permanente entre Organismos.

23. En el plano nacional, la rendición de cuentas programática queda consagrada en el documento sobre el programa del país y el plan de acción del programa del país del UNICEF. En primer lugar, los objetivos y las metas que se detallan en el documento sobre el programa del país se acuerdan con las entidades que colaboran en la ejecución del programa en el país en una reunión de estrategia conjunta; el propósito de estos objetivos es lograr resultados en beneficio de los niños y las mujeres en el marco de las prioridades de desarrollo del país y los resultados del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). A continuación, la Junta Ejecutiva aprueba el documento sobre el programa del país, la matriz en que se resumen sus resultados y el presupuesto global. El plan de acción del programa del país se elabora teniendo en cuenta las opiniones de la Junta Ejecutiva acerca del documento sobre el programa del país y se firma posteriormente con los colaboradores del programa en el país. El plan de acción del programa del país constituye un acuerdo oficial respecto del programa de cooperación en que se establecen los resultados multianuales previstos, las estrategias para obtener resultados, la estructura del programa, la distribución de los recursos necesarios y los compromisos de los principales colaboradores. El plan de acción del

⁶ Plan estratégico de mediano plazo para el período 2006-2009 (prorrogado hasta el 2013).

programa del país incluye un plan integrado de seguimiento y evaluación para facilitar la medición del rendimiento con respecto a los resultados convenidos entre el UNICEF y los asociados del programa del país. En los contextos humanitarios, los compromisos básicos para con los niños en situaciones de emergencia guían la responsabilidad programática del UNICEF, aseguran una capacidad mínima permanente para hacer frente a las necesidades humanitarias de los niños y las mujeres, y orientan la labor con los asociados del programa del país para incorporar medidas de reducción del riesgo de los desastres en las políticas nacionales.

24. En el plano interinstitucional, el UNICEF y los asociados del equipo de las Naciones Unidas en el país son responsables de velar por el más alto grado de coordinación y coherencia en el logro de los resultados del MANUD y la promoción del programa de desarrollo nacional bajo la dirección del Coordinador Residente. El UNICEF participa en programas conjuntos con otros organismos de las Naciones Unidas, lo que constituye un esfuerzo coordinado en apoyo de los resultados del MANUD. El UNICEF informa al Coordinador Residente acerca de sus contribuciones anuales al logro de los resultados del MANUD para la consolidación de informes anuales al Gobierno y al Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas. Como miembro del equipo de las Naciones Unidas en el país, el UNICEF colabora con otros organismos de las Naciones Unidas y las entidades que colaboran en la ejecución del programa del país para vigilar y evaluar los progresos logrados respecto de los resultados del MANUD por medio de mecanismos como el examen anual del MANUD y la evaluación del MANUD, que se realizan a mitad del ciclo del MANUD. En contextos humanitarios, las responsabilidades interinstitucionales se precisan mediante mecanismos como el plan común de acción humanitaria, el procedimiento de llamamientos unificados, los llamamientos interinstitucionales urgentes y el proceso de llamamiento de transición o de recuperación inicial. Estos mecanismos se preparan bajo la dirección del Coordinador Residente o el Coordinador Humanitario, en estrecha colaboración con los asociados del programa del país y el equipo humanitario en el país.

25. El UNICEF reconoce la importancia de la rendición de cuentas mutua entre los asociados para obtener resultados para los niños y las mujeres. Conciente de su papel de custodio de los fondos de los donantes, el UNICEF atribuye suma importancia a la rendición de cuentas y la transparencia de sus intervenciones programáticas, asociaciones y actividades.

26. Las entidades que colaboran en la ejecución del programa del país trabajan en estrecha cooperación con las oficinas del UNICEF en el país para ejecutar y vigilar el programa del país. Los planes anuales de trabajo se elaboran teniendo en cuenta los ministerios competentes y en colaboración con otros asociados clave. Los planes anuales de trabajo sirven de base para la prestación de asistencia técnica, financiera, material y en materia de información, así como para las actividades de promoción en esos ámbitos. Los planes incluyen indicadores para cada producto que el UNICEF y las contrapartes en los ministerios competentes pueden utilizar para medir los progresos logrados. Cada año se organizan reuniones anuales de examen con las entidades que colaboran con el programa en el país a fin de hacer un balance de los logros alcanzados en relación con los planes anuales de trabajo y para planificar la ejecución para el año sucesivo. A mediados del ciclo del programa del país, se organiza un examen de mitad de período con los asociados del programa en el país, para evaluar los progresos realizados en relación con los resultados que figuran en el programa de cooperación del país y llegar a un acuerdo sobre todos los

cambios que haga falta introducir en la dirección y la estrategia del programa. Además, las actividades conjuntas de supervisión y evaluación con las entidades que colaboran en la ejecución de los programas de los países se planifican a lo largo de todo el ciclo de vida de los programas, como se indica en el plan integrado de supervisión y evaluación.

27. En la sede y en las oficinas regionales, el personal directivo del UNICEF rinde cuentas al Director Ejecutivo con respecto a su contribución a los objetivos del plan estratégico de mediano plazo, los compromisos básicos para con los niños en situaciones de emergencia y otras estrategias de la organización aprobadas por la Junta Ejecutiva, así como con respecto a las prioridades nacionales de desarrollo de los países en que se ejecutan programas, mediante la prestación a las oficinas en los países de la orientación y supervisión normativas, programáticas, operativas y de gestión necesarias. La sede y las oficinas regionales también contribuyen a la creación de asociaciones, la elaboración de políticas, en particular en los ámbitos de la reforma y la coherencia de las Naciones Unidas, la reducción del riesgo y las actividades de preparación, respuesta y recuperación en casos de emergencia, así como a fortalecer la posición del UNICEF como una de las instituciones mundiales líderes en el ámbito de los conocimientos sobre cuestiones relativas a los niños. Las responsabilidades de estas oficinas están consagradas en los planes bienales de gestión de las oficinas, que a su vez están armonizados con las estrategias institucionales generales y los marcos de resultados de desarrollo y de gestión. La sede y las oficinas regionales informan sobre los logros preparando informes anuales e informes de análisis regionales anuales, en los que incluyen indicadores clave de rendimiento para medir los progresos realizados.

Rendición de cuentas del personal

28. Los directivos de todos los niveles de la organización deben proporcionar a su personal la autoridad, los recursos y los instrumentos que les permitan asumir responsabilidades y rendir cuentas por el cumplimiento de sus funciones. El personal, a su vez, es responsable por el ejercicio de su autoridad y por lograr los resultados acordados mediante el uso eficiente y eficaz de los recursos y las herramientas, de conformidad con los marcos regulatorios, las normas y los reglamentos del UNICEF. Los funcionarios también deben mantenerse actualizados con respecto a toda información que guarde relación con sus funciones, como reglamentos, normas, políticas, procedimientos y estándares, y, cuando corresponda, deben compartir los conocimientos adquiridos como profesionales. El intercambio de conocimientos e información es la piedra angular de la excelencia institucional ya que permite que el personal siga desarrollándose profesionalmente al tiempo que contribuye al cumplimiento del mandato del UNICEF.

29. Todos los miembros del personal deben desempeñar sus funciones y actuar en todo momento de conformidad con el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, las normas de conducta de la administración pública internacional (2001) y las políticas y los procedimientos en materia de recursos humanos del UNICEF. Esto significa que los miembros del personal deben comportarse de manera acorde con su condición de funcionarios internacionales, con integridad y teniendo presente los intereses del UNICEF. El UNICEF da mucha importancia al aprendizaje, la conciencia y la autorregulación positiva, y recuerda a sus funcionarios que comparten la responsabilidad de estar alerta contra las faltas de ética y los comportamientos inadecuados en el lugar de trabajo, de conformidad con la política

de tolerancia cero del UNICEF con respecto al fraude, el acoso y el abuso de autoridad. El corolario de esta responsabilidad es la seguridad de que, en el UNICEF, cualquier persona que denuncie irregularidades o coopere de buena fe con auditorías e investigaciones debidamente autorizadas está protegido contra represalias.

E. Mejoras continuas en el marco de rendición de cuentas del UNICEF

30. El UNICEF participa en un proceso de mejoramiento permanente para fortalecer su capacidad de lograr resultados para los niños y las mujeres. Las políticas, los procedimientos y los instrumentos programáticos, operacionales y de gestión de la organización se analizan y revisan para que reflejen la evolución de las estrategias, para incorporar las lecciones aprendidas y para adoptar las mejores prácticas. En los últimos años se han llevado a cabo exámenes y evaluaciones para ayudar a mejorar esferas como los procesos institucionales, los recursos humanos y las funciones de abastecimiento, y las asociaciones con la sociedad civil. Con estos exámenes el UNICEF puede garantizar que la arquitectura del marco de rendición de cuentas se mantenga actualizada y guarde relación con las funciones, los papeles y las responsabilidades tanto de la organización como de todos sus funcionarios, en todos los niveles.

31. A finales de 2005, el UNICEF inició un examen para evaluar y mejorar la capacidad de adaptación de la organización a los cambios que se están produciendo en el entorno humanitario y de desarrollo, a fin de aprovechar las nuevas oportunidades y maximizar el cumplimiento de los compromisos estratégicos. El examen institucional del UNICEF validó los esfuerzos que la organización realiza para fortalecer su capacidad para cumplir sus compromisos e intensificar el enfoque estratégico en el logro de resultados para los niños y las mujeres. A raíz de este examen, el UNICEF ha iniciado un nuevo ciclo de mejoramiento de la organización cuyo objetivo es afinar los enfoques, la formulación y la estrategia de los programas; reorganizar las estructuras y los sistemas para maximizar la entrega de resultados; convertir al UNICEF en una institución mundial líder en el ámbito de los conocimientos sobre cuestiones relativas a los niños; mejorar la colaboración para obtener mejores resultados y modificar las prácticas de gestión en materia de rendimiento.

32. Entre las medidas para mejorar la organización que se están aplicando figura la elaboración de un marco de gestión de riesgos que faculta a los administradores y al personal a tomar decisiones en función de los riesgos a fin de cumplir las responsabilidades que les corresponden. Se están examinando las políticas y prácticas programáticas para que los programas del UNICEF sean más dinámicos, estratégicos y respondan mejor a las necesidades de los niños y las mujeres en los contextos de desarrollo nacional. Se están reforzando las herramientas y los mecanismos de gestión del rendimiento, así como los principales indicadores del desempeño de la organización, a fin de evaluar, medir y analizar la eficiencia y los resultados de los programas en todos los niveles. Se están mejorando los procesos institucionales para agilizar y simplificar la forma en que el UNICEF realiza su trabajo. Se están elaborando nuevas estrategias e instrumentos de contratación, gestión del desempeño y creación de capacidad para identificar nuevos talentos y fortalecer aún más los recursos humanos existentes en toda la organización. Se está elaborando una estrategia de gestión de conocimientos y contenido con los sistemas

y las herramientas necesarios para aprovechar los conocimientos y convertir al UNICEF en una de las instituciones líderes en materia de cuestiones relativas a los niños a nivel mundial. Se están reforzando los sistemas de comunicación interna del UNICEF para mejorar la comunicación eficaz entre el personal a fin de promover un entendimiento común de la visión de la organización y la participación del personal en el logro de resultados para los niños y las mujeres. Se está formulando una estrategia global para las relaciones y asociaciones de colaboración a fin de reforzar la capacidad del UNICEF de participar en estas interacciones y de aprovecharlas para conseguir mejores resultados para los niños y las mujeres. Se está preparando y poniendo en marcha un sistema único de aplicaciones informáticas para la planificación de los recursos institucionales a fin de que todo el UNICEF disponga de la misma plataforma para gestionar sus procesos institucionales.

33. De conformidad con su compromiso de cultivar una cultura de ética, integridad y transparencia, el UNICEF estableció una Oficina de Ética en 2007. El Programa de Ética del UNICEF consolida y complementa varias de las disposiciones vigentes destinadas a garantizar la aplicación de las normas éticas más elevadas, como la política sobre la prevención del acoso, el acoso sexual y el abuso de autoridad, la política de lucha contra el fraude y los programas de aprendizaje conexos. La Oficina de Ética también es el custodio del programa de protección de los denunciantes de irregularidades⁷ y el programa de divulgación de información financiera encaminados a alentar las denuncias y a aumentar la transparencia. Reconociendo que el fomento de un entendimiento común de la integridad y la rendición de cuentas es clave para evitar infracciones al cumplimiento, el UNICEF pone el mayor énfasis en el aumento de la sensibilización a través de diversas actividades de aprendizaje en el ámbito de la ética y la conducta personal.

III. El sistema de supervisión del UNICEF

34. La rendición de cuentas en el UNICEF se basa en un sistema de supervisión que comprende un conjunto de mecanismos mediante los cuales órganos independientes internos y externos garantizan al Director Ejecutivo, al Consejo Ejecutivo y a otras partes interesadas de que existe un sistema efectivo de control interno. Mientras que en el pasado el término supervisión era sinónimo de cumplimiento de los marcos normativos y reguladores, su alcance se ha ido ampliando constantemente hasta convertirse en parte integrante de la excelencia en la gestión eficaz. Así pues, la supervisión incluye la evaluación de la ejecución de los programas, la utilización eficiente de los recursos y la adhesión a las normas profesionales y éticas. Los diversos mecanismos de supervisión del UNICEF tienen por objeto evaluar el cumplimiento del marco de rendición de cuentas y son una piedra angular del mecanismo de prevención, reacción y respuesta de la organización en materia de fraude, mala gestión y prácticas indebidas.

A. Principios y características de la supervisión eficaz

35. Como se estipula en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del UNICEF, el Director Ejecutivo es la persona autorizada, encargada y responsable de la supervisión de todos los aspectos de las actividades operacionales,

⁷ Véase el documento CF/EXD/2007-005 Rev.1, de 16 de enero de 2008.

de gestión y financieras del UNICEF. De conformidad con las normas pertinentes del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada⁸, el Director Ejecutivo podrá delegar esta autoridad en personal del UNICEF autorizado.

Características de la supervisión eficaz

36. La Junta Ejecutiva, el Director Ejecutivo y los funcionarios superiores son en realidad quienes deben demostrar desde los cargos superiores lo que se considera una conducta apropiada, ética, responsable, eficiente y eficaz para todo el personal del UNICEF. Mensajes claros de este tipo desde la dirección no sólo refuerzan una cultura institucional que trasciende el cumplimiento de las normativas, sino que impregnan también todas las facetas de las prácticas, las políticas y las operaciones de gestión como base de una supervisión eficaz.

37. *La gestión del riesgo.* A través de una aplicación sistemática del análisis institucional de riesgos, la dirección es responsable de la supervisión y el examen permanentes de los cambios en el entorno en que opera el UNICEF; los avances y las limitaciones en el logro de resultados; la gestión financiera y la presentación de informes al respecto; las conclusiones de las auditorías; y las conclusiones de los exámenes y las evaluaciones principales.

38. *Mejora continua y experiencia adquirida.* Los procesos de supervisión son una parte esencial de los esfuerzos que se realizan permanentemente para mejorar la gestión de programas y recursos en el UNICEF. Aportan información esencial e ideas sobre lo que funciona sin problemas y lo que requiere más atención tanto a nivel de la ejecución como de las operaciones de los programas, por lo que funcionan como una eficaz herramienta de gestión que permite obtener mejores resultados y aumentar el rendimiento y la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas, de conformidad con la revisión trienal amplia.

39. *Principio de auditoría única.* Como se indica en el informe del Secretario General sobre comprobaciones de cuentas y estudios de gestión independientes, de fecha 10 de noviembre de 1993 (A/48/587), la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, el auditor externo del UNICEF, es el único responsable de la comprobación de las cuentas de la organización. La Junta de Auditores es el único auditor externo de las cuentas y los estados financieros del UNICEF. La Junta Ejecutiva podrá solicitar además a los auditores externos que realicen exámenes concretos y le presenten informes por separado sobre los resultados.

40. *Política contra el fraude.* El UNICEF ha adoptado una política de tolerancia cero contra el fraude en que se establecen las medidas y los procedimientos de la organización con respecto al fraude⁹. La política contra el fraude se aplica a los funcionarios, los consultores y otros empleados que no son funcionarios del UNICEF, así como a los contratistas de la organización. El UNICEF investigará todas las denuncias de fraude creíbles o los casos en que el UNICEF haya sido víctima de un fraude a raíz de las acciones de un proveedor o un colaborador de la sociedad civil (incluidos los colaboradores de los Comités Nacionales pro UNICEF). La política se elaboró en base a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto del Personal y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas,

⁸ Párrafo 12.1 del Reglamento Financiero y reglas 112.1 a 112.4 de la Reglamentación Financiera Detallada del UNICEF.

⁹ Política contra el fraude, de 26 de septiembre de 2006 (CF/EXD/2006-009).

las normas de conducta en la administración pública internacional, y los demás documentos que guían la conducta de los funcionarios del UNICEF.

41. *Divulgación de información financiera.* Como parte de su firme compromiso con el aumento de la transparencia, el programa de ética del UNICEF incluye un programa de divulgación de información financiera que establece que los funcionarios que cumplen determinados criterios tienen la obligación de presentar cada año declaraciones de situación financiera, de conformidad con la resolución de la Asamblea General 60/238, de 23 de diciembre de 2005; los párrafos m) y n) de la cláusula 1.2 del Estatuto del Personal; y la Directiva Ejecutiva del UNICEF sobre declaraciones de la situación financiera y las declaraciones de interés, de 26 de febrero de 2007 (CF/EXD/2007-002).

42. *Protección contra las represalias.* El UNICEF está firmemente comprometido a lograr un ambiente de trabajo donde no sólo se alienten la integridad, la transparencia y el comportamiento ético, sino que se impongan. Por consiguiente, existe una política de protección del denunciante que protege contra las represalias a quienes denuncien faltas de conducta o cooperen con auditorías, investigaciones y otras actividades de supervisión debidamente autorizadas (CF/EXD/2007-005 Rev.1, de 16 de enero de 2008). Esta política brinda protección contra las represalias a las personas que denuncien faltas de conducta, proporcionen información de buena fe sobre presuntas irregularidades, o cooperen con auditorías, investigaciones y otras actividades de supervisión debidamente autorizadas.

B. Funciones y responsabilidades de supervisión

43. El objetivo del sistema de supervisión del UNICEF es proporcionar a la Junta Ejecutiva y el Director Ejecutivo un análisis y recomendaciones sobre la gestión de la organización y el cumplimiento de sus respectivas funciones de supervisión.

La Junta Ejecutiva

44. Las funciones y responsabilidades de supervisión de la Junta Ejecutiva, establecidas en las resoluciones 57 (I) de 1946 y 48/162 de 1994 de la Asamblea General, indican que la Junta Ejecutiva se encargará “de prestar apoyo intergubernamental y supervisar las actividades de cada fondo o programa en consonancia con la orientación normativa general que dan la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, de conformidad con sus funciones respectivas establecidas en la Carta, a fin de asegurar que respondan adecuadamente a las necesidades y prioridades de los países receptores”. Otras funciones de supervisión se definen por conducto de mecanismos de la Asamblea General, como la revisión trienal amplia de la política.

45. Las funciones de la Junta Ejecutiva se explican más detalladamente en el párrafo 22 de la resolución 48/162 de la Asamblea General, a saber: a) aplicar las políticas formuladas por la Asamblea y las medidas de coordinación y orientación que reciba del Consejo Económico y Social; b) recabar información del Director Ejecutivo sobre la labor del UNICEF y ofrecerle orientación al respecto; c) garantizar que las actividades y las estrategias operacionales del UNICEF se ajusten a la orientación normativa general determinada por la Asamblea y el Consejo, de conformidad con sus funciones respectivas establecidas en la Carta de las Naciones Unidas; d) vigilar el desempeño del UNICEF; e) aprobar programas, incluidos los

programas por países, según proceda; f) adoptar decisiones sobre los planes y presupuestos administrativos y financieros; g) recomendar nuevas iniciativas al Consejo y, por intermedio de éste, a la Asamblea; h) fomentar y examinar nuevas iniciativas de programas; e i) presentar informes anuales al Consejo en su período de sesiones sustantivo, que podrían incluir recomendaciones, cuando proceda, para fortalecer la coordinación sobre el terreno. La Junta Ejecutiva también ha recibido el mandato de la Asamblea General, por conducto de la resolución sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (resolución 62/208, párr. 140), de velar porque el UNICEF adopte las medidas adecuadas para aplicar las recomendaciones pertinentes.

46. Para ejercer eficazmente sus propias responsabilidades en materia de rendición de cuentas y supervisión a nivel estratégico la Junta Ejecutiva necesita garantías e información de fuentes independientes y objetivas en el sentido de que las decisiones adoptadas a nivel normativo se ponen en práctica, los recursos se utilizan de manera adecuada y justa para los fines establecidos, y la dirección cumple los objetivos establecidos por quienes determinan las políticas.

El Director Ejecutivo

47. El Director Ejecutivo es responsable de la gestión del UNICEF y rinde cuentas a la Junta Ejecutiva de todas las etapas y todos los aspectos de la gestión y ejecución de las actividades del UNICEF.

C. Mecanismos institucionales

48. La supervisión en el UNICEF comprende: a) las medidas adoptadas para asegurar que todas las actividades programáticas y las dependencias orgánicas de la organización estén sujetas a supervisión independiente, de conformidad con las normas profesionales y las mejores prácticas; b) los resultados de la labor de supervisión independiente, que se comunican periódicamente a las partes competentes e interesadas, con miras a ejercer mutua responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones; y c) las medidas adoptadas por la administración para remediar las deficiencias y poner en práctica las recomendaciones de la supervisión.

49. La supervisión consta de dos dimensiones, organizadas a nivel institucional por medio de: a) la supervisión independiente externa (Junta de Auditores, Dependencia Común de Inspección y Comité Asesor de Auditoría) y b) la supervisión interna independiente (Oficina de Auditoría Interna, Oficina de Evaluación y Oficina de Ética).

i) Supervisión externa independiente

La Junta de Auditores de las Naciones Unidas

50. Los papeles y responsabilidades en materia de supervisión de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas se enuncian en la resolución 74 (I) de la Asamblea General de 7 de diciembre de 1946 y en las normas y procedimientos aprobados por la Junta en su 49° período ordinario de sesiones, celebrado del 30 de junio al 1° de julio de 2005, y enmendados en el 35° período extraordinario de

sesiones el 7 de diciembre de 2005. El auditor externo de las cuentas de los programas y fondos de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo VII del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, realiza auditorías independientes y presenta un informe a la Asamblea General sobre: a) la auditoría de los estados financieros y los cuadros pertinentes relativos a las cuentas del UNICEF correspondientes al ejercicio financiero de que se trate; b) la conformidad de las transacciones al Reglamento Financiero y a la autoridad legislativa; y c) la información que la Junta de Auditores considere necesaria respecto de la eficiencia de los procedimientos financieros, el sistema contable, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión de la organización.

La Dependencia Común de Inspección

51. Las funciones y responsabilidades de supervisión de la Dependencia Común de Inspección se enuncian en las resoluciones de la Asamblea General 2150 (XXI), de 4 de noviembre de 1966, y 2360 (XXII), de 19 de diciembre de 1967, ampliadas posteriormente en virtud de las resoluciones de la Asamblea General 2735 (XXV) A, de 17 de diciembre de 1970, y 2924 (XXVII) B, de 24 de noviembre de 1972. En su resolución 31/192, de 22 de diciembre de 1976, la Asamblea General decidió establecer la Dependencia Común de Inspección como órgano subsidiario permanente y aprobó el estatuto de la Dependencia, con efecto a partir del 1° de enero de 1978. En su resolución 60/258, la Asamblea General reafirmó la función de la Dependencia como único órgano de supervisión externa del sistema facultado para llevar a cabo evaluaciones, inspecciones e investigaciones en todo el sistema. Los informes de la Dependencia se presentan a la Asamblea General y a los órganos rectores de los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas. Cuando examina el informe anual del Director Ejecutivo al Consejo Económico y Social, la Junta Ejecutiva también considera una nota de la secretaría sobre el seguimiento y la aplicación de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección.

El Comité Asesor de Auditoría

52. La función primaria del Comité Asesor de Auditoría es prestar asesoramiento al Director Ejecutivo e informar a la Junta Ejecutiva sobre el desempeño de las responsabilidades de gestión, teniendo en cuenta el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del UNICEF y el Reglamento y Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, así como las directrices, las políticas y los procedimientos aplicables al UNICEF. Las responsabilidades del Comité de Auditoría incluyen el examen independiente del funcionamiento del sistema de supervisión del UNICEF, particularmente las medidas adoptadas por la administración para supervisar y mitigar la exposición a riesgos; el examen de la calidad y la integridad de las prácticas contables y de presentación de informes del UNICEF y sus sistemas de control; el examen del cumplimiento de las normas, reglas y principios éticos aplicables y de las decisiones de la Junta Ejecutiva; el examen de la eficacia de los procesos de auditoría interna y externa; y el examen de las deficiencias sustanciales y la supervisión del cumplimiento por la administración de los planes de medidas correctivas. Además, el Comité Asesor de Auditoría evalúa el programa de trabajo de la Oficina de Auditoría Interna y los recursos necesarios para ejecutar el programa de trabajo, formula recomendaciones al Director Ejecutivo e informa a la Junta Ejecutiva al respecto. El Comité Asesor de Auditoría presenta al Director

Ejecutivo un informe anual que se incluirá en el informe anual a la Oficina de Auditoría Interna, que se presenta a la Junta Ejecutiva. El presidente del Comité Asesor de Auditoría será invitado a asistir al período de sesiones de la Junta Ejecutiva cuando se presente el informe anual.

53. El Director Ejecutivo designa a los cinco miembros del Comité Asesor de Auditoría y, entre ellos, al presidente; todos los miembros son externos al UNICEF. El mandato de los miembros es de dos años, renovable una sola vez.

ii) Supervisión interna independiente

54. El Director de la Oficina de Auditoría Interna, el Director de la Oficina de Evaluación y el Asesor Principal sobre Ética informan al Director Ejecutivo con el fin de prestar asesoramiento independiente a la administración. La Oficina de Auditoría Interna y la Oficina de Evaluación comunican independientemente a la Junta sus conclusiones e inquietudes.

La Oficina de Auditoría Interna

55. La autoridad e independencia de la Oficina de Auditoría Interna están establecidas en la regla 112.42 del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del UNICEF. Teniendo debidamente en cuenta la necesidad de la plena independencia operacional de la función de auditoría, el Director de la Oficina de Auditoría Interna: a) establece el plan de trabajo anual de la Oficina; b) presenta informes a los directivos; y c) presenta un informe anual a la Junta Ejecutiva sobre sus actividades, las deficiencias sistémicas que se hayan encontrado en las auditorías, las medidas adoptadas por la administración para aplicar las recomendaciones de las auditorías y cualquier otra cuestión importante, según estime conveniente.

56. La Oficina de Auditoría Interna presta tres servicios principales: auditoría, asesoramiento e investigación. Los servicios de auditoría y asesoramiento son elementos específicos de la práctica profesional de la auditoría interna. Los servicios de investigación no constituyen un elemento de la auditoría interna. Sin embargo, en el UNICEF, la Oficina de Auditoría Interna se encarga de prestar servicios de investigación y de supervisar las actividades de investigación relacionadas con casos conocidos o presuntos de fraude, corrupción y otras formas de mala gestión en el UNICEF o vinculados a la organización. Los funcionarios y otras personas tienen a disposición una línea telefónica directa y otros servicios para denunciar transgresiones o faltas de conducta, como por ejemplo, actos ilícitos, irregularidades, fraudes, casos de corrupción, mala gestión, acoso en el lugar de trabajo, acoso sexual y abuso de autoridad. Las investigaciones se realizan de manera independiente y las conclusiones se presentan a la División de Recursos Humanos o a la División de Finanzas y Administración a fin de que adopten las medidas pertinentes.

57. La Carta de la Oficina de Auditoría Interna¹⁰, que define sus fines, autoridad, políticas y procedimientos, ha sido aprobado por el Director Ejecutivo, en consulta con el Comité Asesor de Auditoría.

¹⁰ OIA Charter, CF/EXD/2005-004, de 24 de febrero de 2005.

La Oficina de Evaluación

58. El propósito de la función de evaluación, como se indica en el documento sobre la política de evaluación del UNICEF (E/ICEF/2008/4), es asegurar que el UNICEF disponga oportunamente de información estratégica y objetiva sobre el rendimiento de sus políticas, programas e iniciativas a fin de obtener mejores resultados en beneficio de las mujeres y los niños. Esta función promueve el aprendizaje institucional y refuerza, por un lado, el proceso de adopción de decisiones basado en información fáctica y, por otro, las actividades de promoción, la transparencia, la coherencia y la eficacia.

59. La evaluación debe distinguirse de otras funciones del proceso de supervisión, del UNICEF teniendo siempre presente que las conclusiones de la evaluación están basadas en los resultados de las demás funciones de supervisión en el UNICEF y al mismo tiempo influyen en ellas. Las evaluaciones se diferencian de las inspecciones, las investigaciones y las auditorías, particularmente porque se centran en la ejecución de los programas. La evaluación difiere de la vigilancia, que es una función de los administradores relacionada con la autoevaluación y la presentación de informes. La política de evaluación del UNICEF establece que las conclusiones de las evaluaciones y los estudios conexos deben transmitirse al personal directivo superior prestando especial atención a la pertinencia de las lecciones aprendidas para la formulación de políticas y el mejoramiento de los procesos institucionales. Los resultados, las recomendaciones y las conclusiones de las evaluaciones, así como las respuestas de la administración y los planes de acción pertinentes, se darán a conocer a todas las partes interesadas¹¹.

60. Como custodio de la política de evaluación, la Oficina de Evaluación: a) presenta informes anuales a la Junta Ejecutiva sobre la función, las conclusiones y las recomendaciones de las evaluaciones acerca del cumplimiento, el control de calidad y el seguimiento de las evaluaciones realizadas; b) con respecto a las recomendaciones emanadas de evaluaciones temáticas e institucionales globales, vigila la aplicación de las que se hayan aceptado e informa anualmente al Comité de Evaluación sobre la marcha de las actividades de seguimiento; y c) avisa al personal directivo superior de los problemas emergentes relacionados con las evaluaciones que tienen importancia para la organización.

61. El Director Ejecutivo está encargado de asegurar que la política de evaluación se aplique en toda la organización y de salvaguardar la integridad e independencia de la función de evaluación. El Director Ejecutivo nombra al Director de la Oficina de Evaluación velando por que no haya ningún conflicto de intereses en el desempeño de sus funciones y que el Director tome la decisión final sobre el contenido de todos los informes de evaluación que prepara la Oficina. Asimismo, se asegura de que se asignen recursos y capacidad suficientes para las actividades de evaluación y de que el personal directivo superior tenga en cuenta los resultados de las evaluaciones y los aplique. En el informe anual del Director Ejecutivo a la Junta Ejecutiva y en los informes bienales sobre la función de evaluación se incluye información sobre las actividades en este ámbito.

¹¹ Política de Evaluación del UNICEF, E/ICEF/2008/4.

La Oficina de Ética

62. La Oficina de Ética del UNICEF, creada en 2007, está bajo la autoridad directa del Director Ejecutivo. El Asesor Principal sobre Ética fue nombrado en 2008. En el boletín del Secretario General (ST/SGB/2007/11) se resumen los mandatos de las oficinas de ética de todos los fondos y programas de las Naciones Unidas, incluida la colaboración entre las oficinas de ética, con la orientación de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas¹².

63. El Asesor Principal sobre Ética es nombrado por un período de cinco años y al expirar su mandato no puede ser elegido para ocupar ningún otro cargo en el UNICEF. Sus responsabilidades son: a) formular, examinar y difundir políticas y proporcionar asesoramiento sobre todas las cuestiones de ética en el lugar de trabajo (como conflictos de interés o actividades externas), en consonancia con las normas de conducta comunes que se aplican a todos los funcionarios de las Naciones Unidas; b) al recibir denuncias de represalias, determinar en primera instancia si la acusación amerita una investigación más completa, de conformidad con la política de protección de quienes denuncien faltas de conducta del UNICEF (CF/EXD/2007-005 Rev.1, de 16 de enero de 2008) y, de ser así, remitir el caso a la Oficina de Auditoría Interna a fin de que se investigue más a fondo; c) crear mayor conciencia de los valores y la conducta que se exige del personal del UNICEF mediante programas de aprendizaje y los medios de comunicación pertinentes; d) gestionar el programa de transparencia financiera, de conformidad con la directriz ejecutiva sobre las declaraciones de situación financiera y de interés (CF/EXD/2007-002), de 26 de febrero de 2007, de modo que los funcionarios comprendan y cumplan los requisitos y los fines de la presentación de declaraciones de situación financiera; e) proporcionar al personal asesoramiento confidencial sobre el comportamiento ético y las normas de ética en el lugar de trabajo, incluidas las cuestiones de política y práctica relacionadas con la ética, los conflictos de interés, la divulgación de la situación financiera y la protección contra posibles represalias; y f) promover la ética en el UNICEF.

64. El Asesor Principal de Ética proporciona al Director Ejecutivo un informe anual sobre su trabajo, cuyos elementos principales también se presentan a la Junta Ejecutiva en el informe anual del Director Ejecutivo. En el informe se mantiene el carácter absolutamente confidencial de la información, pero se incluye el número y la naturaleza general de los asuntos señalados a la atención de la Oficina de Ética, así como cualquier problema sistémico de ética que se haya planteado en el UNICEF.

D. Normas profesionales para la supervisión interna

65. Las normas profesionales se siguen modificando para adaptarlas a la evolución del entorno; el UNICEF irá adoptando las nuevas normas, según proceda.

Las normas de auditoría

66. La Oficina de Auditoría Interna del UNICEF se rige por las Normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna, promulgadas por

¹² Léase junto con el documento ST/SGB/2005/22 relativo a la creación y el mandato de la Oficina de Ética.

el Institute of Internal Auditors (IIA), en las que se ofrecen “orientaciones para la realización de actividades de auditoría interna tanto a nivel de las organizaciones como de los auditores. Son el resultado de estudios, consultas y deliberaciones cuidadosos sobre los principios básicos de la prestación de servicios de auditoría interna”¹³, interpretadas y adoptadas en junio de 2002 por los representantes de los servicios de auditoría interna de las Naciones Unidas y las organizaciones financieras multilaterales, las políticas del UNICEF y las Naciones Unidas y los principios rectores del UNICEF. Al hacer suyas las normas del IIA, se espera que los auditores del UNICEF observen un código de conducta y adopten las normas sobre el desempeño con respecto a las cuales se evaluará su trabajo.

67. La Oficina de Auditoría Interna mantiene un proceso de control de calidad riguroso para examinar todos los proyectos de informe de auditoría y el material conexo y asegurarse de que se ajusten a las normas de calidad. La calidad se obtiene además mediante exámenes periódicos independientes realizados por expertos en la materia para evaluar el mandato, la estructura, las actividades y los recursos de la Oficina en relación con las mejores prácticas del sector de la auditoría interna.

68. La Oficina de Auditoría Interna formula sus planes de auditoría a partir de una evaluación de los riesgos. En la metodología empleada por la Oficina de Auditoría para evaluar los riesgos en las oficinas en los países se tienen en cuenta factores cuantitativos, como la asignación de recursos o el volumen de las adquisiciones, y factores cualitativos, como las condiciones locales o los resultados de auditorías anteriores. De conformidad con la opinión de la organización de que las auditorías son una herramienta de gestión importante y valiosa, el cometido más importante de un auditor interno es actuar de manera proactiva, tratando de poner remedio a los problemas, a fin de prestar apoyo al UNICEF en el cumplimiento de su mandato.

Las normas de investigación

69. La función de investigación del UNICEF se ha reforzado mediante el nombramiento de varios investigadores formados y acreditados, lo que permite responder a las denuncias con mayor rapidez. El UNICEF lleva a cabo las investigaciones de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas, adoptadas en la tercera Conferencia Anual de Investigadores Internacionales, celebrada en 2001, y en consonancia con los principios de las garantías procesales establecidos en el Capítulo X del Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas.

Las normas de evaluación

70. En el UNICEF la evaluación se rige por la política de evaluación del UNICEF que fue aprobada por la Junta Ejecutiva (E/ICEF/2008/4) en el primer período ordinario de sesiones de 2008 (decisión 2008/4) y se ajusta a las normas y reglas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Estas normas se refieren a la independencia, la transparencia, la ética, la imparcialidad, la calidad, la puntualidad y la utilidad. La Junta Ejecutiva aprueba el programa de trabajo relativo a las evaluaciones y el Director de la Oficina de Evaluación es el único responsable del contenido de los informes.

¹³ Para mayor información sírvase consultar el sitio web del IIA: <http://www.theiia.org>.

Las normas éticas

71. Las normas éticas del UNICEF relativas a la integridad y el comportamiento que se exige de los funcionarios, así como las consecuencias del incumplimiento de lo dispuesto en ella, se basan en las cláusulas 10.1 y 10.2 del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, el capítulo X del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y las normas de conducta de la administración pública internacional. En el capítulo 15 del Manual de política y procedimientos de recursos humanos del UNICEF se detallan las garantías procesales a las que tienen derecho los funcionarios acusados de una falta de conducta u objeto de procedimientos disciplinarios. La política de protección de quienes denuncien faltas de conducta y la política contra el fraude brindan orientaciones más concretas respecto de estos temas.

E. Mecanismos de presentación de informes sobre la supervisión a la Junta Ejecutiva

72. Dado que su mandato es de carácter descentralizado y multilateral, y responde a la demanda de los usuarios, el UNICEF emplea un sólido sistema de gestión basada en los resultados a fin de que los informes sobre la supervisión: a) apoyen la gestión eficaz, el seguimiento y la presentación de informes de los programas en los países, las regiones y la sede; b) proporcionen a los altos directivos y a la Junta Ejecutiva datos sobre el desempeño para los fines de la rendición de cuentas, el aprendizaje institucional y la adopción de decisiones y c) ofrezcan una base empírica para comunicar los resultados de los programas del UNICEF al Director Ejecutivo, la Junta Ejecutiva y otras partes interesadas. Con ello se sientan las bases para que el UNICEF presente informes a sus interesados clave como parte de su sistema de rendición de cuentas.

73. Además, algunos temas pendientes y requisitos de presentación de informes que se derivan de las decisiones de la Junta Ejecutiva establecen los distintos informes que el UNICEF debe presentar a la Junta Ejecutiva, a saber:

- El informe anual al Consejo Económico y Social;
- El informe anual del Director Ejecutivo;
- El informe sobre el nivel de aplicación de las recomendaciones de la Junta de Auditores sobre las cuentas del UNICEF;
- El informe anual sobre la función de evaluación, incluido el programa de trabajo de la Oficina de Evaluación;
- El informe anual de la Oficina de Auditoría Interna;
- Las respuestas de la administración a los informes de evaluación y auditoría interna;
- El examen y la aprobación de los documentos sobre los programas por países;
- Los exámenes de mitad de período de los programas por países;
- Los exámenes de mitad de período del plan estratégico de mediano plazo;
- El informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre las propuestas del UNICEF para el presupuesto bienal.

F. Procedimientos para la divulgación de los informes de auditoría interna

74. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 12.1 del Reglamento Financiero del UNICEF, el Director Ejecutivo es responsable de todas las etapas y todos los aspectos de las actividades del UNICEF y rinde cuentas a la Junta Ejecutiva sobre ellos. Los informes de auditoría interna son un instrumento indispensable para el cumplimiento de esa responsabilidad y para la rendición de cuentas (Regla financiera 112.42 del UNICEF). Los informes de auditoría interna del UNICEF son confidenciales y sólo pueden divulgarse, en su totalidad o en parte, de conformidad con determinados procedimientos. Reconociendo el valor de los informes de auditoría interna como instrumentos de gestión para mejorar la capacidad de las oficinas en los países, toda divulgación de su contenido debe realizarse con el máximo grado de discreción a fin de proteger los derechos legítimos del programa en el país.

75. En su segundo período ordinario de sesiones de 2007, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación hizo suya la recomendación relativa a la divulgación de los informes de auditoría interna en la que se preveía que los informes se darían a conocer a los Estados Miembros, respetando las prerrogativas de gestión de los jefes ejecutivos y con sujeción a condiciones y criterios que habrían de definirse en el contexto de una política de la organización que no se aplicaría retroactivamente (CEB/2007/2, párr. 50).

76. En consecuencia, el UNICEF dará a conocer los informes de auditoría interna a los Estados Miembros en el marco de su responsabilidad de supervisión siguiendo los procedimientos que se detallan a continuación, así como los procedimientos adicionales contenidos en la decisión de la Junta Ejecutiva relativa al presente informe. Estos procedimientos no se aplicarán con efecto retroactivo:

a) Las solicitudes por escrito para consultar los informes de auditoría interna deberán incluir la razón y el propósito de la solicitud y confirmar la adhesión a los principios de divulgación. Se mantendrá el carácter confidencial de la información divulgada;

b) Los informes de auditoría interna se podrán examinar en la Oficina de Auditoría Interna de forma voluntaria y sin perjuicio de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, incluidos sus órganos subsidiarios. No se harán copias de los informes de auditoría interna;

c) En determinados casos, cuando cierta información que se considere particularmente delicada se refiera a terceros o a un país, gobierno o administración, pueda comprometer una acción pendiente, o constituya una amenaza a la seguridad o integridad de una persona, vulneración de sus derechos o intromisión en su vida privada, se podrán suprimir pasajes del informe de auditoría interna, o, en circunstancias excepcionales, se podrá denegar el acceso a él, a discreción de la Oficina de Auditoría Interna.

IV. Próximas etapas

77. El sistema de rendición de cuentas del UNICEF que se describe en este documento establece los marcos generales aplicables a la rendición de cuentas y la supervisión en la organización. Como parte del proceso general de mejoramiento de la organización, el UNICEF se esforzará por aprovechar estos marcos conceptuales y elaborará orientaciones prácticas e instrumentos para promover una mejor comprensión de la rendición de cuentas y la supervisión por parte de los directores y el personal. En el marco de este proceso el UNICEF realizará un examen interno de las funciones, los papeles y las responsabilidades de las oficinas en la sede y a nivel regional y nacional. Ello contribuirá a aclarar mejor las cadenas de responsabilidad, autoridad y rendición de cuentas en el UNICEF, fortalecer el enfoque holístico de la organización con respecto a la gestión y el control de los riesgos; reforzar el marco actual de gestión basada en los resultados; y evaluar las repercusiones del proceso general de mejoramiento de la organización en la forma en que el UNICEF realiza su labor. También se elaborará un marco de evaluación general para medir los progresos realizados con respecto al sistema de rendición de cuentas.
