



Junta Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Distr. general
25 de septiembre de 2012
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2012

28 a 30 de noviembre de 2012

Tema 5 del programa provisional*

Cuestiones de evaluación y auditoría

Informe sobre las actividades de auditoría interna e investigación realizadas durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2011

Resumen

El presente informe contiene información sobre la función de auditoría interna e investigación de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) respecto del período comprendido entre el 1 de julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2011.

La función de auditoría interna e investigación de ONU-Mujeres está a cargo de la Dependencia de Auditoría de ONU-Mujeres de la Oficina de Auditoría e Investigaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la base del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de ONU-Mujeres y un acuerdo de prestación de servicios de auditoría interna e investigación. Durante el período de transición en cuestión, esos servicios se prestaron sobre la base del acuerdo de prestación de servicios de 2008 concertado con la entidad predecesora, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), y un acuerdo provisional entre ONU-Mujeres y la Oficina de Auditoría e Investigaciones firmado a principios de 2011.

En el informe se describe la función de auditoría interna y sus actividades, así como los principales resultados de auditoría que arrojan luz sobre la utilización y la gestión de los recursos de ONU-Mujeres.

* UNW/2012/L.4.



La Junta Ejecutiva tal vez desee: a) tomar nota del presente informe; b) expresar su apoyo a la función de auditoría e investigación asumida por la Oficina de Auditoría e Investigaciones y al fortalecimiento de la capacidad de la Dependencia de Auditoría de ONU-Mujeres; y c) decidir que el Director de Auditoría Interna haga públicos todos los informes de auditoría interna publicados después del 1 de diciembre de 2012 aplicando las salvaguardias apropiadas a la información especialmente delicada.

I. Introducción

1. La Oficina de Auditoría e Investigaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta a la Junta Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) su informe sobre las actividades de auditoría interna e investigación realizadas durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2011.

2. El informe describe la función de auditoría interna e investigación y sus actividades, así como los principales resultados de auditoría que arrojan luz sobre la utilización y la gestión de los recursos de ONU-Mujeres. También está orientado al futuro respecto de los servicios que se van a prestar y los recursos necesarios para tales servicios.

II. Función de auditoría interna en ONU-Mujeres

3. Sobre la base de la regla 2302 del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de ONU-Mujeres, la Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres encomendó la función de auditoría interna e investigación para ONU-Mujeres a la Oficina de Auditoría e Investigaciones. En ese sentido, ONU-Mujeres y la Oficina de Auditoría e Investigaciones firmaron un acuerdo de prestación de servicios el 5 de diciembre de 2011, que prevé la creación de una Dependencia de Auditoría especial de ONU-Mujeres en la Oficina y establece los objetivos y el alcance de los servicios que se han de prestar y los arreglos de financiación.

4. Desde la creación de ONU-Mujeres el 1 de julio de 2010 y durante el período de transición hasta el 31 de diciembre de 2011, los servicios de auditoría interna e investigación se prestaron sobre la base del acuerdo de prestación de servicios de 2008 con la entidad predecesora, es decir, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y un acuerdo provisional firmado con ONU-Mujeres a principios de 2011.

5. La Oficina de Auditoría e Investigaciones realiza sus auditorías de conformidad con las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna y el Código de Ética establecidos por el Instituto de Auditores Internos, que han sido adoptados por los representantes de servicios de auditoría interna de las organizaciones de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales.

6. La Oficina de Auditoría e Investigaciones es operacionalmente independiente de la gestión de ONU-Mujeres y determina libremente el alcance de sus auditorías e investigaciones de conformidad con las normas internacionales. Además, las operaciones de la Oficina se rigen por una carta, que establece sus propósitos, políticas y procedimientos. En ese sentido, las actividades de la Oficina de Auditoría e Investigaciones se someten a un programa de control y mejoramiento de la calidad que se ajusta a las Normas del Instituto de Auditores Internos. Un examen externo de control de calidad reciente, llevado a cabo en agosto de 2012, comprobó la conformidad general de la Oficina con las Normas y el Código de Ética del Instituto de Auditores Internos.

7. Sobre la base del acuerdo de prestación de servicios firmado en diciembre de 2011, la Oficina de Auditoría e Investigaciones estableció, en enero de 2012, una Dependencia de Auditoría especial de ONU-Mujeres, que presta los servicios de auditoría interna para ONU-Mujeres. El personal de la Dependencia inicialmente constaba de un Jefe y un Especialista en Auditoría, quienes empezaron a desempeñar sus funciones en marzo de 2012.

8. Además, en 2012, ONU-Mujeres estableció un Comité Asesor de Auditoría para proporcionar a la Directora Ejecutiva asesoramiento externo independiente sobre las buenas prácticas relativas al marco y los sistemas de rendición de cuentas de la organización, incluida la gestión de riesgos. El Comité examinará y comentará la labor de la Dependencia de Auditoría de ONU-Mujeres, que incluye la estrategia de auditoría, el presupuesto y el plan de trabajo anual, los informes periódicos sobre la marcha de los trabajos y el informe anual que presenta a la Junta Ejecutiva.

9. Con el fin de evitar la superposición de funciones y optimizar el uso de los limitados recursos de auditoría, la Oficina de Auditoría e Investigaciones coordina su labor con la Junta de Auditores de las Naciones Unidas. En ese sentido, se han celebrado consultas periódicas con el auditor externo anterior, es decir, el Auditor General de Sudáfrica. Esa interacción continúa ahora con el equipo de auditoría de la Oficina Nacional de Auditoría de la República Unida de Tanzania, que asumió la función de auditoría externa para ONU-Mujeres el 1 de julio de 2012.

III. Planificación de la auditoría basada en los riesgos

10. De conformidad con la norma 2010 del Instituto de Auditores Internos, la Oficina de Auditoría e Investigaciones utiliza un sistema de planificación de la auditoría basada en los riesgos para asegurar que sus prioridades se ajusten a los objetivos de ONU-Mujeres. La planificación de la auditoría basada en los riesgos se lleva a cabo en dos niveles. En el primero, para las actividades de ONU-Mujeres sobre el terreno; y en el segundo, para las funciones y actividades institucionales y de la sede.

11. En las oficinas sobre el terreno, la Oficina de Auditoría e Investigaciones utiliza un modelo de evaluación del riesgo, el cual contiene una serie de factores cuantitativos y cualitativos que representan los diferentes tipos de riesgos. El modelo, que incluye las oficinas subregionales de ONU-Mujeres, así como oficinas grandes de programas en los países, se revisó y se actualizó recientemente. Volverá a examinarse y revisarse a medida que evoluciona la arquitectura regional de la Entidad.

12. En 2012, la labor de auditoría incluye tres auditorías sobre el terreno (en el Afganistán, Kenya y la India). Además, la Oficina de Auditoría e Investigaciones ha realizado una evaluación del riesgo de auditoría institucional para determinar y comprender mejor el universo de la auditoría, detectar riesgos de las operaciones y de la auditoría y determinar las prioridades de auditoría a corto y mediano plazo.

IV. Auditorías realizadas durante el período de transición

13. Durante el período de transición, desde la creación de ONU-Mujeres el 1 de julio 2010 hasta el 31 de diciembre de 2011, la Oficina de Auditoría e

Investigaciones prestó servicios de auditoría interna e investigación de carácter transitorio, que constituyeron una extensión de los servicios prestados anteriormente al UNIFEM y se centraron en las oficinas anteriores del UNIFEM.

14. Durante el período de transición se publicaron los siguientes informes de auditoría:

a) El informe de la Oficina Subregional del UNIFEM para el Pacífico (informe núm. 719), publicado en septiembre de 2010: la calificación de la auditoría fue “insatisfactoria”, lo que significa que los controles internos, la gobernanza y los procesos de gestión del riesgo no se habían establecido o no funcionaban bien. La auditoría formuló 23 recomendaciones, de las cuales 13 se clasificaron como de alta prioridad. Entre las cuestiones que se plantearon figuraban una falta de supervisión y controles adecuados a nivel de gestión, la asignación y el seguimiento deficientes de los presupuestos de proyectos, justificantes insuficientes de los pagos y el incumplimiento con los procedimientos de adquisición como resultado del fraccionamiento de contratos para que no los examinara el comité de supervisión de adquisiciones. Dado que la Junta de Auditores de las Naciones Unidas realizó una auditoría de la Oficina Subregional del Pacífico en enero y febrero de 2012, la Oficina de Auditoría e Investigaciones no llevó a cabo otra misión de auditoría, sino que hizo su seguimiento como estudio teórico;

b) El informe de la Oficina Subregional del UNIFEM para los Estados Árabes (informe núm. 743), publicado en diciembre de 2010: la calificación de la auditoría fue “satisfactoria”, lo que significa que los controles internos, la gobernanza y los procesos de gestión del riesgo se habían establecido adecuadamente y funcionaban bien. La auditoría formuló nueve recomendaciones, de las cuales una se clasificó como de alta prioridad. En dicha recomendación se pidió a la administración que estableciera un mecanismo para el seguimiento de los valores acumulados de las adquisiciones para asegurar que los contratos que superaran el umbral se presentaran a los comités de supervisión de adquisiciones para su examen;

c) El informe de la Oficina Subregional del UNIFEM para África Meridional y las Islas del Océano Índico (informe núm. 753), publicado en diciembre de 2010: la calificación de la auditoría fue “parcialmente satisfactoria”, lo que significa que los controles internos, la gobernanza y los procesos de gestión del riesgo en general se habían establecido y funcionaban, pero necesitaban mejorarse. La auditoría formuló 19 recomendaciones, de las cuales 9 se clasificaron como de alta prioridad. El objetivo de las recomendaciones de alta prioridad fue subsanar las deficiencias de la estrategia subregional, la dotación de personal, los exámenes de las adquisiciones, la gestión de activos, los servicios de apoyo y el sistema de gestión de documentos;

d) El informe de la Oficina Subregional del UNIFEM para México, Centroamérica, Cuba y la República Dominicana (informe núm. 774), publicado en diciembre de 2010: la calificación de la auditoría fue “parcialmente satisfactoria”. La auditoría formuló 16 recomendaciones, de las cuales 8 se clasificaron como de alta prioridad. Entre las cuestiones que se plantearon figuraban deficiencias en la dotación de personal, la ausencia de una estrategia de movilización de recursos, justificantes insuficientes, la división de contratos, el uso inadecuado de modalidades contractuales y deficiencias en la gestión de activos;

e) La auditoría de seguimiento de la Oficina Subregional de ONU-Mujeres para el Cono Sur (informe núm. 823), publicado en mayo de 2011: la auditoría de seguimiento se llevó a cabo como resultado de la calificación global “insatisfactoria” que la Oficina había recibido durante la auditoría anterior, en octubre de 2009 (informe núm. 688). La auditoría de seguimiento sobre el terreno reveló que la Oficina había progresado considerablemente en la respuesta a las deficiencias detectadas en la auditoría de 2009. De las 24 recomendaciones de auditoría formuladas, 14 se habían aplicado plenamente, mientras que 7 todavía se estaban aplicando. Cinco de esas siete recomendaciones requerían medidas a nivel institucional. Tres recomendaciones de auditoría fueron retiradas, dado que ya no eran pertinentes;

f) El informe de la Oficina Subregional de ONU-Mujeres para el Caribe (informe núm. 827), publicado en octubre de 2011: la calificación de la auditoría fue “parcialmente satisfactoria”. La auditoría formuló siete recomendaciones, una de las cuales se clasificó como de alta prioridad. El objetivo de la recomendación fue subsanar las deficiencias de la estrategia subregional, que no contaba con datos de referencia ni metas mensurables;

g) El informe de la Oficina Subregional de ONU-Mujeres para Europa Central y Oriental (informe núm. 863), publicado en diciembre de 2011: la calificación de la auditoría fue “satisfactoria”. La auditoría formuló nueve recomendaciones, que se clasificaron como de prioridad media.

V. Seguimiento de las recomendaciones de auditoría

15. La Oficina de Auditoría e Investigaciones hace un seguimiento del estado de aplicación de las recomendaciones de auditoría interna y presenta informes al respecto. A esos efectos, la Oficina mantiene una base de datos en la web, conocida como el Sistema general de bases de datos de informes y recomendaciones de auditoría, a la que tienen acceso todas las dependencias institucionales de ONU-Mujeres que se han sometido a auditoría.

16. Las dependencias que se han sometido a auditoría deben actualizar continuamente el estado de aplicación de las recomendaciones de auditoría en el sistema, empezando antes de que transcurra un mes desde la publicación del informe de auditoría, y cargar la documentación justificativa que muestre las medidas de aplicación adoptadas. Sobre la base de los informes actualizados proporcionados, la Oficina de Auditoría e Investigaciones valida la información recibida y determina el estado de la aplicación.

17. En el cuadro que figura a continuación se presenta la tasa de aplicación general de las recomendaciones de auditoría al 31 de agosto de 2012, validada por la Oficina de Auditoría e Investigaciones. Desde la creación de ONU-Mujeres, en julio de 2010, la Oficina ha publicado 7 informes de auditoría que contienen 107 recomendaciones. Cinco de esas auditorías se llevaron a cabo durante el período de transición, mientras que dos se habían realizado con anterioridad a la creación de ONU-Mujeres. En el cuadro se indica que ONU-Mujeres había aplicado el 56% de las recomendaciones, mientras que el 29% todavía se estaba aplicando. No se había adoptado ninguna medida de aplicación respecto del 11% de las recomendaciones, la mayoría de las cuales se relacionaban con políticas y procedimientos institucionales. Hay 14 recomendaciones de alta prioridad incluidas en el total de las

recomendaciones aún pendientes. Además, el 25% de las recomendaciones que aún no se habían aplicado llevaban más de 18 meses pendientes de aplicación, y por lo tanto se calificaron como “pendientes de aplicación durante mucho tiempo”. ONU-Mujeres tendrá que intensificar los esfuerzos para aplicar las recomendaciones de auditoría pendientes. La Oficina de Auditoría e Investigaciones confía en que el establecimiento de un punto focal de auditoría y la adopción de políticas y procedimientos institucionales adicionales conducirán a un progreso significativo en ese sentido.

Estado de aplicación de las recomendaciones de auditoría formuladas entre julio de 2010 y diciembre de 2011, al 31 de agosto de 2012

Informe publicado	Número de identificación de la auditoría	Título de la auditoría	Número de recomendaciones					De alta prioridad pendientes de aplicación durante mucho tiempo
			Total de recomendaciones formuladas	Aplicadas	En proceso de aplicación	No aplicadas	Retiradas	
Septiembre de 2010	719	Oficina Subregional para el Pacífico	23	19	–	3	1	2
Diciembre de 2010	743	Oficina Subregional para los Estados Árabes	9	2	3	4	–	–
Diciembre de 2010	753	Oficina Subregional para África Meridional y las Islas del Océano Índico	19	12	6	1	–	2
Diciembre de 2010	774	Oficina Subregional para México, Centroamérica, Cuba y la República Dominicana	16	6	8	2	–	6
Mayo de 2011	823	Oficina Subregional para el Cono Sur	24	14	7	–	3	4
Octubre de 2011	827	Oficina Subregional para el Caribe	7	4	3	–	–	–
Diciembre de 2011	863	Oficina Subregional para Europa Central y Oriental	9	3	4	2	–	–
De julio de 2010 a diciembre de 2011		Total	107	60	31	12	4	14
De julio de 2010 a diciembre de 2011		Total (porcentaje)	100	56	29	11	4	13

VI. Divulgación de informes de auditoría interna

18. En espera de la adopción de una política de ONU-Mujeres sobre la divulgación de los informes de auditoría interna, la Oficina de Auditoría e Investigaciones, tras consultar con ONU-Mujeres, hizo un seguimiento, de carácter transitorio, de la política de divulgación aplicable a la entidad predecesora, el UNIFEM. Sobre esa base, la Oficina presentó tres informes de auditoría interna (sobre las oficinas subregionales para el Cono Sur; el Caribe; y Europa Central y Oriental), al Gobierno

de los Estados Unidos de América. De acuerdo con la política de divulgación adoptada por la Junta Ejecutiva del PNUD, que también era aplicable al UNIFEM, los informes se divulgaron en los locales de la Oficina de Auditoría e Investigaciones y a condición de que se mantuviera la confidencialidad.

19. Entretanto, la Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (decisión 2012/13) y la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (decisión 2012/18) han decidido que se harán públicos todos los informes de auditoría interna publicados después del 1 de octubre de 2012 o del 1 de diciembre 2012, respectivamente.

20. ONU-Mujeres, como nueva entidad, se ha comprometido a velar por la transparencia institucional y propone armonizar sus propias políticas y prácticas de divulgación con las de los fondos y programas de las Naciones Unidas. Esa armonización también favorecería la uniformidad y la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas.

21. La Oficina de Auditoría e Investigaciones observará la diligencia debida antes de hacer públicos los informes de auditoría interna a fin de asegurar la integridad y la calidad de la información divulgada y mantener la confidencialidad de cualquier información que se considere particularmente delicada. Asimismo, antes de la divulgación pública, se dará tiempo suficiente al gobierno interesado, en su caso, para que comente la información, permitiéndosele así señalar a la atención del Director de Auditoría Interna cualquier inquietud relativa a la confidencialidad. Si un informe de auditoría interna contiene información que se considera particularmente sensible (relativa a terceros o a un país, un gobierno o una administración, entre otros) o que pueda comprometer una acción pendiente o poner en peligro la seguridad de cualquier persona, violar sus derechos o atentar contra su privacidad, puede prepararse una versión expurgada del informe o, excepcionalmente, no publicarse en absoluto, a discreción del Director de Auditoría Interna.

22. Si la Junta Ejecutiva aprueba la propuesta de divulgación pública, la Oficina de Auditoría e Investigaciones difundirá en el sitio web de ONU-Mujeres todos los informes de auditoría interna publicados después del 1 de diciembre de 2012. No habrá divulgación retroactiva.

VII. Servicios de asesoramiento

23. La Oficina de Auditoría e Investigaciones proporcionó, previa solicitud, asesoramiento a los administradores de ONU-Mujeres de la sede y las oficinas subregionales sobre una variedad de temas, como la interpretación de los reglamentos y las reglas, y un examen de políticas y documentos tales como el marco de control interno, las atribuciones y los acuerdos de subvención.

VIII. Investigaciones

24. De conformidad con el acuerdo de prestación de servicios, la Oficina de Auditoría e Investigaciones presta, a título reembolsable, servicios de investigación que abarcan las denuncias de fraude, corrupción u otras irregularidades, como el

acoso en el lugar de trabajo, el abuso de autoridad o represalias contra los denunciantes, cometidos por funcionarios, personal que no es de plantilla y contratistas de ONU-Mujeres. Como tal, la Oficina es el principal cauce para las denuncias. Con miras a facilitar la comunicación de irregularidades, la Oficina ha establecido una línea directa especial de ONU-Mujeres para la denuncia de fraudes, que será accesible a través del sitio web de ONU-Mujeres. La Oficina ha designado a uno de sus especialistas en investigación como coordinador para todos los asuntos relacionados con las investigaciones de ONU-Mujeres.

25. Las investigaciones que lleva a cabo la Oficina de Auditoría e Investigaciones se ajustan a los principios contenidos en las Directrices uniformes para las investigaciones, adoptadas por la cuarta Conferencia de Investigadores Internacionales. La Oficina lleva a cabo sus investigaciones de conformidad con el Marco jurídico del PNUD para tratar el incumplimiento de las normas de conducta de las Naciones Unidas y según se establece con más detalle en las Directrices de Investigaciones de la Oficina.

26. Hasta la fecha, la Oficina de Auditoría e Investigaciones ha recibido dos denuncias de irregularidades presuntamente cometidas por funcionarios de ONU-Mujeres. Las denuncias de uno de los casos no estaban justificadas y el caso se dio por concluido tras la evaluación inicial. Las investigaciones continúan respecto del segundo caso, que se recibió en julio de 2012. La Oficina prevé que, con la activación de la línea directa para la denuncia de casos de fraude, el número de denuncias aumentará.

IX. Dotación de personal y presupuesto

27. El total de gastos por concepto de actividades de auditoría interna de ONU-Mujeres en 2011 fue de unos 200.000 dólares. Para 2012, ONU-Mujeres y la Oficina de Auditoría e Investigaciones prevén un aumento de los servicios, por lo que se aprobó un presupuesto de 438.186 dólares. El presupuesto de 2012 incluye gastos correspondientes a sueldos por 351.468 dólares y gastos generales de funcionamiento, en particular gastos de viajes, por 86.718 dólares.

28. Durante el período de transición, la Oficina de Auditoría e Investigaciones prestó los servicios de un Especialista en Auditoría en 2011. El funcionario se jubiló en octubre de 2011 y el puesto permaneció vacante hasta el final del año. El acuerdo de prestación de servicios de diciembre de 2011 prevé los servicios de dos funcionarios: un Jefe de categoría P-5 y un Especialista en Auditoría de categoría P-3. Esto equivale a 400 días de trabajo por año para las actividades de auditoría, la gestión de auditoría y las actividades de asesoramiento. El plan de trabajo de auditoría de 2012 se ha elaborado en el marco de esos recursos disponibles.

29. El nivel actual de los recursos cubre la capacidad mínima necesaria para las auditorías internas de ONU-Mujeres. Las evaluaciones de riesgo de auditoría realizadas recientemente, el aumento de recursos y actividades de ONU-Mujeres y la presencia amplia sobre el terreno resultante de la futura arquitectura regional prevista han dado lugar a la necesidad de reexaminar y reevaluar los recursos necesarios para la auditoría. En ese sentido, la Oficina de Auditoría e Investigaciones se ha guiado por parámetros sugeridos para la dotación de recursos para funciones de auditoría interna establecidas por la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas en su informe titulado “Carencias en la

supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas” (A/60/860) y reconfirmadas en su informe titulado “La función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas” (A/66/73). La Dependencia Común de Inspección propone que se cree una plaza de auditor para un volumen de gasto anual que se sitúe entre 60 y 100 millones de dólares, teniendo en cuenta si se trata de una organización basada en la sede o sobre el terreno. Los gastos de ONU-Mujeres en 2011 ascendieron a un total de casi 200 millones de dólares. Incluso sin el aumento adicional del presupuesto previsto en relación con ONU-Mujeres, el nivel actual de los recursos para la auditoría cubre una capacidad mínima. Dicha capacidad puede ser suficiente para una organización basada en la sede. Sin embargo, dada la presencia amplia y creciente de ONU-Mujeres sobre el terreno, el nivel actual de recursos es insuficiente y no satisface las normas mínimas. La Oficina de Auditoría e Investigaciones examinará los futuros recursos necesarios con el personal directivo superior de ONU-Mujeres a fin de armonizar la capacidad de la función de auditoría interna de ONU-Mujeres con los parámetros recomendados para el sistema de las Naciones Unidas y para que la función de auditoría interna pueda brindar una garantía razonable sobre el uso de los recursos de ONU-Mujeres.
