JIU/REP/2023/1

Naciones Unidas

Revisión de la gestión y administración del Fondo de Población de las Naciones Unidas

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por Carolina Fernández Opazo

Please recycle

JIU/REP/2023/1
Original: inglés

Revisión de la gestión y administración del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por Carolina Fernández Opazo

Naciones Unidas • Ginebra, 2023

Resumen ejecutivo

Revisión de la gestión y administración del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

I. Introducción y objetivos de la revisión

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) tiene como objetivo garantizar que las mujeres y los jóvenes puedan acceder a servicios de salud sexual y reproductiva de alta calidad y desempeña un papel fundamental en el sistema de las Naciones Unidas en la promoción de programas de población. Se creó en 1967 como fondo fiduciario y empezó a funcionar en 1969. Se financia íntegramente mediante contribuciones voluntarias de Gobiernos, organizaciones intergubernamentales, el sector privado, fundaciones y particulares.

El UNFPA informa a la Asamblea General a través del Consejo Económico y Social y a la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNFPA y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

El presente informe es la primera revisión de la gestión y administración del UNFPA realizado por la Dependencia Común de Inspección (DCI) y forma parte del programa de trabajo de la DCI para 2022. Su objetivo principal es proporcionar una evaluación independiente de la gestión y la administración para contribuir a mejorar la eficiencia y la eficacia del UNFPA en la consecución de sus mandatos legislativos y los objetivos de su misión.

II. Principales hallazgos

A. Gobernanza y liderazgo

Los procesos de gobernanza establecidos por el UNFPA son exhaustivos, y existe una comunicación periódica entre la estructura de gobernanza y la alta dirección sobre una gran variedad de temas. La planificación estratégica se lleva a cabo de forma consultiva, con la participación de las partes interesadas pertinentes, incluidas otras entidades de las Naciones Unidas, y se tienen en cuenta las lecciones aprendidas de ciclos estratégicos anteriores. No obstante, en el transcurso de la revisión se pusieron de manifiesto algunos problemas de gobernanza. El tratamiento de estos problemas podría mejorar el proceso de gobernanza y la transparencia en la gestión general del UNFPA.

En la revisión se proponen algunos cambios destinados a aumentar la independencia y la transparencia en la gestión de la organización. La pauta apropiada con respecto a las expectativas de una conducta ordenada, ética, económica, eficiente y eficaz de todo el personal del UNFPA a todos los niveles y en todo momento, establecida por la Junta Ejecutiva y la Directora Ejecutiva del UNFPA como parte de la filosofía de gestión, el estilo operativo y la cultura institucional del UNFPA, es la base de una supervisión eficaz.

Según la Inspectora, predicar con el ejemplo envía un mensaje firme a toda la organización y responde a varios objetivos. La limitación de los mandatos de la Directora Ejecutiva y el establecimiento de períodos razonables de reflexión para los miembros de la Junta Ejecutiva con respecto a su posterior empleo en el UNFPA son medidas destinadas a demostrar la participación de la alta dirección y un firme compromiso con una gestión más transparente. Muchas entidades de las Naciones Unidas han considerado la limitación de los mandatos de los altos cargos como una forma de aportar nuevas ideas y perspectivas a una organización. Sin embargo, el cargo de Director Ejecutivo del UNFPA no está sujeto a ninguna limitación en cuanto al número de mandatos que se pueden ejercer. La Inspectora

recomienda que la Junta Ejecutiva estudie la posibilidad de establecer límites al número de mandatos para el cargo de Director Ejecutivo del UNFPA.

La prestación de apoyo intergubernamental y la supervisión de las actividades del PNUD, el UNFPA y la UNOPS por parte de la Junta Ejecutiva es una tarea difícil que se ve agravada por los distintos mandatos, el tamaño y la naturaleza de las actividades de cada una de las tres entidades. En la revisión, la Inspectora pide que la Junta Ejecutiva dedique más tiempo a proporcionar orientación y supervisión al UNFPA, y reflexiona sobre la consideración de soluciones más amplias, como el establecimiento de una junta independiente o la alineación de la gobernanza del UNFPA con diferentes programas de las Naciones Unidas que tengan estrechas sinergias programáticas.

B. Estructura organizativa

La sede del UNFPA, que comprende 14 divisiones, oficinas, servicios y unidades, se encuentra en Nueva York, aunque algunas funciones de la sede están situadas en Ginebra (humanitarias) y Copenhague (cadena de suministro). Además, el UNFPA cuenta con 6 oficinas regionales, 8 oficinas de representación, 3 oficinas subregionales y 121 oficinas nacionales y territoriales. Mientras que las oficinas regionales, nacionales y territoriales tienen mandatos definidos, no ocurre lo mismo con las oficinas subregionales y de representación, que publican algunos documentos orientativos para sus actividades, pero no tienen mandatos específicos.

Otra cuestión que examinó la Inspectora fue la de las delimitaciones regionales, definidas por diferentes entidades de las Naciones Unidas. Según la definición del UNFPA, la cobertura regional suele diferir de la establecida por sus principales asociados en la programación de las Naciones Unidas. La diferencia en la cobertura geográfica regional establecida por las entidades de las Naciones Unidas no facilita la colaboración, la programación conjunta y las asociaciones, lo que puede dar lugar a problemas operativos. Sin embargo, cabe señalar que el UNFPA no considera que esto sea un impedimento importante para la colaboración. La Inspectora anima a la alta dirección del UNFPA a procurar una mejor consonancia con los asociados en el contexto de la renovación del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas.

En su revisión, la Inspectora también examina la iniciativa de los centros de servicios compartidos para las operaciones regionales del UNFPA y señala que debería planificarse como parte de una estrategia general, en consonancia con las iniciativas de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel regional y las recomendaciones de la DCI al respecto incluidas en su informe sobre las oportunidades de mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios de apoyo administrativo mediante una mayor cooperación interinstitucional (JIU/REP/2018/5).

C. Administración, presupuesto y gestión financiera

El UNFPA se financia mediante contribuciones voluntarias. Los ingresos totales del UNFPA han crecido exponencialmente durante el período 2014–2021 (46 %); sin embargo, este crecimiento está marcado por una disminución de las contribuciones básicas (-2 %) y un aumento del uso de instrumentos de financiación específica (97 %), agravado por la continua dependencia de un pequeño grupo de principales donantes. La disminución de las contribuciones básicas, así como el aumento del uso de financiación específica, son motivo de gran preocupación para el UNFPA debido a sus repercusiones en la flexibilidad de los programas, incluidas las posibles dificultades para la implementación de los mandatos. El posible impacto de la crisis financiera global y los cambios en las prioridades de los principales donantes crean incertidumbre y preocupación sobre las perspectivas futuras a medio plazo, a pesar de la buena situación financiera actual del UNFPA.

El UNFPA realiza grandes esfuerzos por aumentar y diversificar la base de donantes, por lo que la Inspectora exige una profunda supervisión y un informe de los esfuerzos y resultados obtenidos en la reducción de la dependencia de los mismos donantes recurrentes.

Cabe señalar que, debido a los vínculos históricos que existen desde su creación, el UNFPA adquiere del PNUD diversos servicios de tesorería, recursos humanos y operativos, como el procesamiento de pagos, la gestión de inversiones, la administración de las prestaciones de los empleados, los servicios de viajes y visados, y la administración del programa de oficiales subalternos.

D. Gestión de los recursos humanos

En su revisión, la Inspectora examinó los marcos y modalidades contractuales; las prácticas de contratación; las clasificaciones de los puestos de trabajo; el grado; el género y la distribución geográfica del personal; las delegaciones de autoridad; la formación del personal; y las relaciones entre el personal y la dirección.

El marco contractual, tanto para el personal interno como para el externo, es sólido, y las opciones y modalidades ofrecidas están bien estructuradas. Recientemente se ha puesto en marcha una nueva estrategia de gestión de recursos humanos y hay grandes expectativas de que contribuya a abordar, entre otras cosas, cuestiones relacionadas con la clara delegación de autoridad y una percepción de falta de respuesta por parte de la División de Recursos Humanos, que, combinadas con los largos períodos de contratación, exacerban una opinión negativa por parte del personal y la dirección hacia la función de recursos humanos y acentúan una percepción de falta de transparencia en los procesos de contratación. Sin embargo, se observan mejoras notables en las cifras facilitadas por el UNFPA para 2022 en relación con el plazo de contratación y las tasas de vacantes. No obstante, la mayor delegación de autoridad también ha suscitado cierta inquietud en cuanto a la autoridad de los Directores Regionales en materia de recursos humanos.

Los resultados más preocupantes son los relacionados con la mala conducta. La sensación general del personal es que la alta dirección no toma las medidas adecuadas y se limita a “barajar” o “pasar por encima” de los problemas, especialmente en casos de abuso de autoridad y acoso sexual. En su revisión, la Inspectora reconoce los esfuerzos realizados por la alta dirección, como la creación del Grupo de Integridad del UNFPA, un grupo de oficinas independientes pero interconectadas que se ocupan de cuestiones de justicia interna y bienestar del personal, y sugiere que, para fomentar la confianza y mejorar la transparencia de los mecanismos existentes, el UNFPA facilite aún más el intercambio de información y la toma de decisiones rápida por parte de los múltiples órganos que se ocupan de las malas conductas.

E. Gestión de tecnologías de la información y la comunicación

La dirección general que sigue el UNFPA con respecto a la gestión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es dar prioridad al uso de herramientas de colaboración en línea y en la nube. Sin embargo, existen problemas ocasionales de compatibilidad con otros organismos de las Naciones Unidas que utilizan la plataforma basada en Microsoft.

El proyecto de transformación de las TIC del UNFPA iniciado en 2017 se centra en la implementación de un nuevo sistema de planificación de recursos institucionales basado en la nube destinado a simplificar la presentación, el seguimiento, la aprobación y la elaboración de informes sobre sus principales áreas de actividad que podrían permitir al UNFPA cumplir las futuras prioridades organizativas y mundiales. La Inspectora identificó este proyecto como uno de los principales riesgos, también en términos de pérdida de oportunidades, ya que el proyecto ha experimentado cambios considerables desde su inicio, incluidos cambios importantes de dirección y gestión. También ha supuesto unos costes considerables. Además, el UNFPA no tenía mucho margen de maniobra como parte de un consorcio más amplio encargado del desarrollo conjunto y el lanzamiento del nuevo sistema

de planificación de recursos institucionales. En el momento de finalizar la presente revisión, el UNFPA indicó que el nuevo sistema se había puesto en marcha con éxito en enero de 2023.

El UNFPA debería seguir supervisando de cerca su implementación, incluidas las funcionalidades ofrecidas, las brechas y la integración con otros sistemas utilizados por el UNFPA. Por lo tanto, la Inspectora agradece y fomenta los ejercicios periódicos de supervisión y evaluación de riesgos en el contexto de las iniciativas de gestión del cambio destinadas a facilitar el buen desarrollo, la puesta en marcha y la posterior estabilización del sistema Quantum.

F. Controles y gestión de riesgos

El UNFPA introdujo una nueva política de gestión del riesgo institucional en abril de 2022 en un esfuerzo por aumentar los conocimientos sobre el riesgo y reforzar la cultura del riesgo dentro del Fondo, entre otras cosas. Actualmente, el ejercicio general de gestión de riesgos se lleva a cabo mediante una aplicación interna de gestión de riesgos que el UNFPA espera actualizar paralelamente a la implementación del nuevo sistema de planificación de recursos institucionales.

Uno de los ámbitos de riesgo observados se refiere a la gestión de los asociados en la ejecución y la presentación de informes al respecto. En 2021, la ejecución de las actividades del programa por parte de los asociados en la ejecución representó alrededor del 33 % del gasto total del UNFPA. La Inspectora confirma que el UNFPA ha establecido un marco sólido de control de las actividades de los asociados en la ejecución. Sin embargo, la importancia de los recursos confiados a los asociados en la ejecución merece una atención permanente por parte del UNFPA, y deben realizarse esfuerzos para llevar a cabo con precisión las actividades de garantía establecidas en el marco de control de los asociados en la ejecución y reflejar los resultados en los sistemas de información pertinentes de forma oportuna.

G. Funciones de supervisión, seguimiento y evaluación

La estructura de supervisión interna, que comprende la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, la Oficina de Evaluación y la Oficina de Ética, y las políticas de supervisión pertinentes proporcionan un marco de supervisión sólido para las actividades del UNFPA. La estructura de supervisión se complementa con la supervisión externa proporcionada por el Comité Asesor de Supervisión Interna, la Junta de Auditores y la DCI. Las distintas funciones de supervisión que desempeñan las entidades mencionadas están vinculadas por procesos bien establecidos, que incluyen mecanismos adecuados de supervisión y presentación de informes periódicos.

Dado que la supervisión es una responsabilidad compartida de los Estados Miembros, que se ejerce, entre otras cosas, mediante su participación en los órganos rectores y las juntas, la participación de antiguos miembros de la Junta Ejecutiva como parte de la estructura directiva superior del UNFPA o como miembros de cualquiera de sus entidades de supervisión puede percibirse como un conflicto de intereses. Por ello, la Inspectora pide que se establezcan medidas de protección adicionales, como períodos de reflexión, para garantizar la independencia de las decisiones y su implementación.

La Inspectora concluye que el Comité Asesor de Supervisión Interna no puede considerarse un comité de supervisión independiente, ya que la selección y el nombramiento de sus miembros y la aprobación de su mandato son responsabilidad de la Directora Ejecutiva. Además, su función principal es asesorar a la dirección e informa directamente a la Directora Ejecutiva. Para que el Comité se considere un comité asesor de supervisión realmente independiente, sería necesario revisar estos elementos en consonancia con las prácticas recomendadas de auditoría y las recomendaciones anteriores que se incluyen en los informes pertinentes de la DCI. Si no se llevan a cabo estos cambios, debería cambiarse el nombre del Comité para que refleje realmente su función (por ejemplo, Comité Asesor de

Gestión o algo similar) y debería crearse un comité asesor de auditoría independiente en consonancia con las normas y prácticas profesionales de supervisión.

Es necesario abordar la acumulación y el creciente número de casos de investigación interna. El número de nuevos casos para 2022 es el más alto registrado en los últimos cinco años (139 a 20 de noviembre) y ya ha superado el total de admisiones de 2021. Deben realizarse esfuerzos adicionales para reducir la acumulación actual. Este problema se ve agravado por la elevada tasa de vacantes en la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, que repercute en el rendimiento de la Oficina. Según la Inspectora, la misión fundamental de la Oficina exige una estructura de recursos humanos más estable, la provisión urgente de los puestos vacantes y una visión a largo plazo por parte de su dirección.

También cabe señalar que la encuesta del personal y las entrevistas realizadas apuntaban a un alto nivel de desconfianza en los mecanismos de denuncia de irregularidades. A este respecto, también se ha producido un avance positivo, ya que la Inspectora acoge el enfoque, las medidas adoptadas y los objetivos establecidos por la Oficina de Ética para abordar la urgente necesidad de aumentar la visibilidad y la confianza en los mecanismos de protección del personal, incluida la protección de los denunciantes de irregularidades.

H. Divulgación y asociaciones

El marco para la comunicación en el UNFPA es claro, coherente y exhaustivo, y la gobernanza y las directrices se proporcionan mediante diversas políticas detalladas.

En una organización de financiación voluntaria, lograr la participación de las partes interesadas y generar y mantener el apoyo público a sus objetivos es fundamental para alcanzar las metas estratégicas. Debe asignarse un número suficiente de recursos a la divulgación, la comunicación y la movilización de recursos para garantizar resultados.

La Inspectora recomienda el seguimiento y la presentación de informes periódicos, mediante los informes del diálogo estructurado de financiación, de los avances y resultados conseguidos a través de los distintos canales de asociación (es decir, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones financieras internacionales, el ámbito académico y los medios de comunicación).

III. Recomendaciones

La presente revisión contiene seis recomendaciones, cuatro de las cuales se dirigen a la Junta Ejecutiva y dos a la Directora Ejecutiva, para que adopte las medidas oportunas. También hay 21 recomendaciones informales destinadas a complementar las 6 recomendaciones y mejorar la eficacia y eficiencia generales del UNFPA.

Recomendación 1

La Junta Ejecutiva debería considerar y recomendar al Consejo Económico y Social y, a través del Consejo, a la Asamblea General, según sea necesario, el establecimiento de límites en el número de mandatos para el cargo de Director Ejecutivo del UNFPA antes de finales de 2024.

Recomendación 2

La Junta Ejecutiva tal vez desee considerar distintas posibilidades para los acuerdos de gobernanza del UNFPA antes de finales de 2024, como el establecimiento de una junta independiente del UNFPA o la alineación con distintos fondos o programas de las Naciones Unidas con un alto nivel de sinergia programática y ámbitos de actividad comunes en el marco de la misma junta.

Recomendación 3

La Directora Ejecutiva debe garantizar, antes de finales de 2023, que se elaboren medidas adicionales destinadas a mejorar la objetividad y la transparencia percibida de los procesos de contratación y seguir cumpliendo con las políticas establecidas al respecto.

Recomendación 4

La Directora Ejecutiva debería supervisar de cerca e informar periódicamente a la Junta Ejecutiva de los riesgos asociados a la implementación del proyecto de transformación de las TIC, prestando especial atención a los costes y la funcionalidad del nuevo sistema de planificación de recursos institucionales y su integración con los sistemas actuales, y adoptar las medidas de mitigación que considere necesarias. Los informes deberán presentarse antes de finales de 2023 y, a partir de entonces, en cada período anual de sesiones del Consejo Ejecutivo hasta que concluya el proyecto de transformación.

Recomendación 5

La Junta Ejecutiva debería considerar y encabezar, antes de finales de 2023 y en consulta con el Secretario General, la implementación de medidas de protección relativas a las limitaciones de empleo de sus miembros por parte del UNFPA destinadas a promover la independencia y la transparencia, y a reducir la percepción de conflicto de intereses en la gestión general del UNFPA.

Recomendación 6

La Junta Ejecutiva debería considerar, antes de finales de 2023, el establecimiento de un comité asesor de supervisión independiente para supervisar las actividades del UNFPA o la mejora de la independencia del actual Comité Asesor de Supervisión Interna de conformidad con las prácticas recomendadas y las normas profesionales de supervisión, incluso con respecto a su mandato, el nombramiento de sus miembros y las líneas jerárquicas, que deberían estar sujetas a la aprobación y la supervisión directa de la Junta Ejecutiva.

Recomendaciones informales

- El proceso de gobernanza podría reforzarse, y la Junta Ejecutiva tal vez desee dedicar más tiempo a orientar y supervisar las actividades del UNFPA (consulte el párr. 47).
- La Directora Ejecutiva debería establecer, antes de finales de 2023, el mandato de las oficinas subregionales y de representación definiendo sus papeles, funciones, líneas jerárquicas, delegación clara de autoridad y responsabilidades de supervisión, entre otras cosas (consulte el párr. 54).
- En el marco de los planes para establecer una modalidad de financiación destinada a movilizar recursos complementarios para los pequeños Estados insulares en desarrollo incluidos en el Plan Estratégico para 2020–2025, la Directora Ejecutiva debe informar en el contexto de la revisión de mitad de período del Plan Estratégico sobre el estado de implementación de la nueva modalidad de financiación, su funcionamiento y los resultados esperados y alcanzados (consulte el párr. 76).
- La Directora Ejecutiva debe seguir de cerca los esfuerzos realizados para alcanzar los objetivos de financiación y aumentar la base de donantes y los recursos complementarios recibidos para las respuestas humanitarias e informar periódicamente a la Junta Ejecutiva, a través del informe sobre el diálogo estructurado de financiación, sobre las medidas adoptadas, incluidas las medidas correctivas al respecto, y actualizar la estrategia de movilización de recursos (consulte el párr. 91).

- La Inspectora opina que, si bien las numerosas políticas, procedimientos y directrices del UNFPA le proporcionan un marco administrativo, presupuestario y financiero satisfactorio, el hecho de que estén en formatos diferentes y carezcan de signaturas de documentos puede dificultar que lo utilicen los Estados Miembros y los posibles donantes. Por lo tanto, la Directora Ejecutiva debería considerar la posibilidad de publicar una recopilación digital que contenga el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada y todas las políticas conexas, en el mismo formato y utilizando signaturas de documento apropiadas (consulte el párr. 98).
- La Directora Ejecutiva podría realizar un análisis de coste-beneficio de las actividades y servicios subcontratados a terceros cada vez que se renueve un acuerdo o entre en el mercado un nuevo proveedor de servicios con el fin de determinar: a) la conveniencia de seguir colaborando; b) la viabilidad de crear las condiciones para realizar esos servicios internamente; o c) la viabilidad de utilizar centros de servicios compartidos globales (consulte el párr. 109).
- La Inspectora anima a la Directora Ejecutiva a que establezca un marco claro y exhaustivo de recursos humanos para el UNFPA unificando las políticas existentes y racionalizando su aplicación (consulte el párr. 122).
- La Inspectora opina que la delegación de autoridad en asuntos relacionados con los recursos humanos emitida en septiembre de 2022 no delega adecuadamente las funciones de recursos humanos, sino que amplía el control centralizado en los lugares de destino sobre el terreno a través de los recién nombrados asociados institucionales de recursos humanos. Por lo tanto, la Directora Ejecutiva podría considerar la posibilidad de ampliar la delegación de autoridad a los Directores Regionales en una versión revisada del documento (consulte el párr. 129).
- La Inspectora considera que, como parte de su función de supervisión, la Junta Ejecutiva podría revisar la estrategia de personal y determinar su alineación con las expectativas establecidas en el presupuesto integrado para 2022–2025 (consulte el párr. 145).
- La Inspectora anima a la Directora Ejecutiva a hacer un mejor uso del mecanismo de rotación estableciendo un programa oficial de rotación que podría contener, por ejemplo, un catálogo de todos los puestos sujetos a rotación, por grado, período de servicio, ubicación e indicadores de privación, así como papeles y funciones más técnicos (consulte el párr. 148).
- Con el fin de generar confianza y mejorar la transparencia de los mecanismos existentes, la Directora Ejecutiva podría ampliar las líneas de comunicación entre los denunciantes y los distintos órganos que se ocupan de las faltas de conducta mediante la creación de un sistema de seguimiento de las denuncias en el que todas las partes implicadas puedan seguir la evolución y el estado de sus casos, teniendo en cuenta las normas relativas a los procedimientos de investigación, la confidencialidad y la privacidad (consulte el párr. 153).
- La Inspectora anima a la Directora Ejecutiva a que siga apoyando el establecimiento y la formalización de asociaciones de personal sobre el terreno en los lugares en que aún no existan y en consulta con el personal del UNFPA (consulte el párr. 155).
- El objetivo de la creación del Comité de Gestión Estratégica regional en la oficina regional de Europa Oriental y Asia Central es promover una gestión participativa y transparente. Se trata de una plataforma en la que la alta dirección a nivel regional y los representantes del personal debaten la dirección estratégica de la oficina, el bienestar y la seguridad general del personal y coordinan las distintas áreas operativas. La Inspectora opina que la Directora Ejecutiva debería considerar la posibilidad de crear un comité similar en otras oficinas regionales del UNFPA para promover el diálogo entre la alta dirección y el personal (consulte el párr. 156).
- La Inspectora anima a la Directora Ejecutiva a que siga mejorando los planes de iniciación e incorporación a la empresa para garantizar que el personal recién llegado reciba suficiente información para desempeñar sus funciones adecuadamente. La Inspectora opina también que es importante incluir la participación de los

representantes del personal en las sesiones de iniciación organizadas para el personal directivo recién llegado a fin de informarles sobre sus funciones con respecto a la solución de conflictos, el bienestar del personal y las condiciones de trabajo y sobre otras políticas pertinentes (consulte el párr. 158).

- La Inspectora opina que la Directora Ejecutiva debería considerar la posibilidad de dirigir una revisión exhaustiva del proyecto de transformación de las TIC una vez que entre en funcionamiento el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales en 2023 y de informar sobre los costes generales y las cuestiones relacionadas con la integración de los principales sistemas de información existentes (consulte el párr. 170).
- La Inspectora anima a la alta dirección a que revise los cambios en los requisitos y la funcionalidad prevista del nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales desde el inicio del proyecto de transformación de las TIC y se asegure de que esos requisitos se tienen debidamente en cuenta (consulte el párr. 173).
- La Inspectora opina que, con el fin de difundir el uso de los sistemas de gestión del riesgo institucional en el UNFPA, las nuevas herramientas de gestión del riesgo institucional deberían ser de fácil acceso e integrarse, en la medida de lo posible, con el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales. La Inspectora anima a la alta dirección a que adopte las medidas necesarias para desarrollar o seleccionar y adquirir de forma oportuna una aplicación informática para la gestión de los riesgos institucionales, de conformidad con los requisitos establecidos en la política de gestión del riesgo institucional (consulte el párr. 183).
- La Inspectora acoge el marco de control establecido para las actividades realizadas por los asociados en la ejecución. No obstante, la importancia de los recursos confiados a los asociados en la ejecución merece una atención permanente por parte del UNFPA, dado el riesgo inherente de fraude y los desafíos que plantea su desempeño. Por lo tanto, la alta dirección debe realizar esfuerzos adicionales para llevar a cabo de forma continua las actividades de garantía establecidas en el marco de control de los asociados en la ejecución y reflejar sus resultados en los sistemas de información pertinentes de forma oportuna (consulte el párr. 191).
- Según la Inspectora, deben realizarse esfuerzos adicionales para acelerar la reducción del número de casos de investigación abiertos mediante la provisión urgente de los puestos vacantes, incluidos los de dirección, en la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación. También es necesario considerar la asignación extraordinaria de recursos temporales para la reducción urgente de la acumulación en los casos de investigación (consulte el párr. 255).
- La Directora Ejecutiva tal vez desee establecer planes a corto y medio plazo para la capacitación en materia de comunicaciones y el uso de la tecnología y las redes sociales a fin de profesionalizar la función de comunicaciones y facilitar una mayor participación de las partes interesadas pertinentes y el logro de los objetivos de comunicación del UNFPA (consulte el párr. 275).
- La Inspectora espera que las nuevas estrategias e instrumentos que se están desarrollando aborden los desafíos de asociación expresados en la estrategia de movilización de recursos de 2015 y reiterados en el Plan Estratégico para 2022–2025. En su opinión, las nuevas estrategias deberían incluir indicadores pertinentes y claros destinados a facilitar el seguimiento y la presentación de informes periódicos, mediante los informes del diálogo estructurado de financiación, de los avances y resultados conseguidos a través de los distintos canales de asociación (es decir, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones financieras internacionales, el ámbito académico y los medios de comunicación) (consulte el párr. 289).

Índice

		Página
	Resumen ejecutivo	v
	Acrónimos y abreviaturas	xv
I.	Introducción	1
	A. Antecedentes	1
	B. Objetivo y alcance	2
	C. Metodología	2
	D. Agradecimiento	3
II.	Gobernanza y liderazgo	4
	A. Mandato	4
	B. Gobernanza	4
	C. Liderazgo	5
	D. Relaciones con la alta dirección y la Junta Ejecutiva	7
	E. Planificación estratégica	9
III.	Estructura organizativa	11
	A. Sedes	11
	B. Presencia sobre el terreno	13
	C. Cobertura regional	14
	D. Cooperación en el sistema de las Naciones Unidas	16
	E. Centro de servicios compartidos para las operaciones regionales	16
IV.	Gestión administrativa, presupuestaria y financiera	18
	A. Estabilidad financiera, previsión y sostenibilidad	18
	B. Marco financiero y presupuestario	24
	C. Adquisiciones y servicios compartidos	26
	D. Patrón de gastos e ingresos	27
V.	Gestión de los recursos humanos	29
	A. Marco de recursos humanos	29
	B. Gestión de los recursos humanos	31
	C. Gestión general: relaciones con el personal y recursos humanos	34
	D. Asociación del personal y diálogo entre el personal y la dirección	36
VI.	Gestión de tecnologías de la información y la comunicación	38
	A. Marco de tecnologías de la información y la comunicación	38
	B. Proyecto de transformación de las tecnologías de la información y la comunicación	38
VII.	Gestión de riesgos	42
	A. Marco de gestión del riesgo institucional	42
	B. Evaluación de riesgos de la implementación del sistema de planificación de recursos institucionales	44
	C. Gestión de riesgos y controles sobre los asociados en la ejecución	44
VIII.	Funciones de supervisión, seguimiento y evaluación	47

A. Estructura de supervisión 47
B. Independencia de la supervisión, transparencia, interacción y líneas jerárquicas 50
IX. Divulgación y asociaciones 60
A. Redes sociales 61
B. Embajadores de Buena Voluntad y otros portavoces de renombre 61
C. Sitio web 62
D. El compromiso de las partes interesadas y la marca del Fondo de Población de las Naciones Unidas 62
E. Asociaciones 63

Anexos

I. Artículo 17, párrafo 1 del código de conducta de los altos funcionarios del Banco Central Europeo sobre las normas posteriores al empleo 67
II. Resumen de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección 68

Acrónimos y abreviaturas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CEB	Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IIA	Instituto de Auditores Internos
ITC	Centro de Comercio Internacional
ITU	Unión Internacional de Telecomunicaciones
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Habitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGA	Secretario General Adjunto
SSG	Subsecretario/a General
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UNAIDS	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo
UNU	Universidad de las Naciones Unidas

I. Introducción

1. La revisión de la gestión y administración del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) forma parte de una serie de revisiones de gestión y administración realizadas por la Dependencia Común de Inspección (DCI) para sus organizaciones participantes. La revisión se incluye en el programa de trabajo de la DCI para 2022[1] y es la primera revisión de gestión y administración del UNFPA realizada por la DCI. La revisión está en consonancia con la segunda área temática de interés de su marco estratégico a largo plazo, cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia de las respectivas secretarías en la consecución de los mandatos legislativos y los objetivos de misión establecidos para las organizaciones.[2]

A. Antecedentes

2. En julio de 1967 y en respuesta a la resolución 2211 (XXI) de la Asamblea General, el Secretario General estableció un fondo fiduciario, que posteriormente recibió el nombre de Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (UNFPA). En 1972, la Asamblea General decidió situar al UNFPA bajo su autoridad[3] y, en 1987, pasó a llamarse oficialmente Fondo de Población de las Naciones Unidas.[4] El objetivo del UNFPA es garantizar que las mujeres y los jóvenes puedan acceder a servicios de salud sexual y reproductiva de alta calidad, incluida la planificación familiar voluntaria, para que puedan tomar decisiones informadas y voluntarias sobre su vida sexual y reproductiva.[5]

3. El órgano rector del UNFPA es la Junta Ejecutiva, que también actúa como órgano rector del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). El UNFPA está dirigido por una Directora Ejecutiva nombrada por el Secretario General en consulta con la Junta Ejecutiva.[6] La sede del UNFPA se encuentra en Nueva York. Cuenta con seis oficinas regionales, tres subregionales y ocho de representación. En total, el UNFPA está presente en más de 150 países y territorios.

4. Las actividades del UNFPA se recogen en un Plan Estratégico cuatrienal que abarca el período 2022–2025.[7] El Plan Estratégico fue aprobado por la Junta Ejecutiva en julio de 2021 y es el segundo de una serie de tres planes estratégicos consecutivos hasta 2030. Los objetivos del Plan Estratégico son acelerar la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo[8] y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados para 2030.[9] El objetivo clave actual del UNFPA es la consecución de "tres resultados transformadores", también llamados "tres ceros".[10]

5. El UNFPA se financia con contribuciones voluntarias, que pueden ser sin restricciones (recursos ordinarios o básicos) o restringidas por los donantes para un fin, programa o actividad específicos (otros recursos, específicos o complementarios).[11]

---

[1] A/76/34, anexo VII.

[2] A/74/34, anexo I.

[3] Resolución 3019 (XXVII) de la Asamblea General, párr. 1.

[4] Decisión 42/430 de la Asamblea General.

[5] El Consejo Económico y Social aprobó el mandato del UNFPA en 1973 en su resolución 1763 (LIV).

[6] Resolución 64/219 de la Asamblea General, párr. 3.

[7] DP/FPA/2021/8.

[8] La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se celebró en El Cairo en 1994. En la Conferencia, 179 países adoptaron un Programa de Acción que pedía que la salud y los derechos reproductivos de la mujer ocuparan un lugar central en los esfuerzos nacionales y mundiales de desarrollo. En el Programa de Acción y su seguimiento, se pidió al UNFPA que asumiera un papel de liderazgo en las áreas pertinentes y que informara periódicamente a los Estados Miembros sobre los avances en la implementación del Programa de Acción.

[9] DP/FPA/2021/8, párrs. 2 y 4 y figura 1.

[10] Ibid., párr. 1.

[11] DP/FPA/2021/9, párr. 7.

6. El UNFPA es una de las organizaciones participantes en la DCI y, a lo largo de los años, la DCI ha formulado múltiples recomendaciones a la Junta Ejecutiva y a la Directora Ejecutiva del UNFPA como parte de las revisiones realizadas en todo el sistema de las Naciones Unidas sobre diversos temas. Los índices de aceptación e implementación de las recomendaciones de la DCI por parte del UNFPA son relativamente altos en comparación con otras organizaciones participantes.[12] Esta tendencia positiva ha continuado y, según los últimos datos proporcionados por el sistema de seguimiento de la DCI basado en la web, el UNFPA aceptó alrededor del 90 % de las recomendaciones de la DCI entre 2012 y 2020. Entre las recomendaciones aceptadas, el UNFPA ha implementado alrededor del 69 %, ha informado de que el 23 % está en proceso de implementación y todavía no ha empezado a implementar el 8 %.

B. Objetivo y alcance

7. El principal objetivo de la presente revisión es proporcionar una evaluación independiente de la gestión y la administración del UNFPA para ayudar a mejorar su eficiencia y eficacia en la consecución de su mandato y los objetivos de su misión.

8. El alcance de la presente revisión se centra en la gobernanza y el liderazgo, la estructura organizativa, la administración, el presupuesto y la gestión financiera, la gestión de los recursos humanos, la gestión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la gestión de riesgos y los controles, las funciones de supervisión y la divulgación, y las asociaciones.

9. La evaluación de los resultados de la labor técnica y programática del UNFPA no se incluye en el ámbito de la revisión. Dichos aspectos se cubren únicamente en la medida necesaria para revisar las áreas de interés previamente indicadas y, en particular, para revisar los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico para 2022–2025. A este respecto, el equipo de la DCI tuvo en cuenta la labor realizada por los órganos de supervisión pertinentes del UNFPA.

C. Metodología

10. El equipo de la DCI utilizó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos para la presente revisión. El equipo de la DCI sigue un planteamiento de colaboración con las partes interesadas, recabando comentarios y sugerencias durante el proceso de revisión, que incluye, entre otras cosas:

- Una revisión de gabinete: se llevó a cabo una revisión de gabinete, en la que se examinó la documentación de la Junta Ejecutiva y las recomendaciones de los órganos de supervisión, así como los marcos y reglamentos internos incorporados en el Manual de políticas y procedimientos y otras estadísticas y documentos internos y pertinentes.
- Un cuestionario: se envió al UNFPA un cuestionario corporativo que abarcaba los principales ámbitos de gestión y supervisión.
- Encuestas en línea: se proporcionaron dos encuestas en línea distintas, una a los miembros de la Junta Ejecutiva y otra al personal del UNFPA. En la encuesta de la Junta Ejecutiva, se solicitó la opinión más amplia de la Junta sobre las estrategias de gestión y administración aplicadas por la alta dirección del UNFPA. Diecinueve miembros de la Junta Ejecutiva respondieron a la encuesta. La encuesta del personal abordó el entorno de trabajo, el liderazgo, la estructura organizativa, el apoyo administrativo, los recursos humanos, las relaciones entre el personal y la dirección,

[12] Consulte el informe de la DCI titulado “Review of the acceptance and implementation of JIU recommendations by the United Nations Population Fund (UNFPA)” (Revisión de la aceptación e implementación de las recomendaciones de la DCI por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA) (JIU/ML/2016/5).

el intercambio de conocimientos, las TIC, la gestión de riesgos y las funciones de supervisión y evaluación. Se recibieron 1057 respuestas a la encuesta del personal.[13]

- Entrevistas: se realizaron 66 entrevistas presenciales y virtuales en la sede del UNFPA en Nueva York y en dos oficinas regionales entre junio y diciembre de 2022. El equipo de la DCI se entrevistó con la alta dirección, entre ellos la Directora Ejecutiva, los Directores Ejecutivos Adjuntos de Programas y de Gestión, el Jefe de Personal, los Directores de distintas divisiones, el Asesor de Ética, los Directores de la Oficina de Evaluación y de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, el Presidente del Comité Asesor de Supervisión y otros funcionarios pertinentes, incluidos representantes del personal. Además, se celebró una entrevista con el Presidente y los representantes regionales de la Junta Ejecutiva. También se organizaron tres reuniones con carácter confidencial de grupos focales en distintos lugares para recabar las opiniones del personal del UNFPA, que representaba diferentes categorías y grados.
- Misiones presenciales: el equipo de la DCI visitó la sede del UNFPA en Nueva York en octubre de 2022. También llevó a cabo dos misiones sobre el terreno, una en la Oficina Regional para los Estados Árabes, en El Cairo, y otra en la Oficina Regional para Europa Oriental y Asia Central, en Estambul, en octubre y noviembre de 2022 respectivamente. El equipo de la DCI eligió estas dos oficinas tomando como base sus datos financieros y operativos. La proximidad geográfica de ambas oficinas y los recursos disponibles también fueron factores determinantes para su selección como casos de estudio.

11. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 11 del estatuto de la DCI, el presente informe se ultimó tras celebrar consultas entre los Inspectores, a fin de contrastar sus conclusiones y recomendaciones con el juicio colectivo de la Dependencia.

12. Toda la información y opiniones recibidas se han tratado de acuerdo con el habitual respeto a la confidencialidad de que hace gala la DCI. El informe refleja principalmente respuestas conjuntas y, en los casos en que se dan citas con fines ilustrativos, no se citan intencionadamente las fuentes.

D. Agradecimiento

13. La Inspectora desea expresar su agradecimiento a la secretaría y a las principales partes interesadas del UNFPA por su plena cooperación en la preparación de la revisión y, en particular, al centro de coordinación y a quienes facilitaron respuestas por escrito, participaron en las entrevistas o en la encuesta del personal y compartieron sus conocimientos y opiniones.

[13] Según las cifras facilitadas por el UNFPA, en 2021, el número total de miembros del personal interno era de 3154 y el número total de miembros del personal externo (contratos de servicios y Voluntarios de las Naciones Unidas) era de 1165. Tomando como base las cifras, el equipo de la DCI calcula que el índice de respuesta es de aproximadamente el 24 %.

II. Gobernanza y liderazgo

14. La presente revisión contiene una evaluación de la estructura de gobernanza y los procesos pertinentes del UNFPA, incluidas la planificación estratégica, la programación, la alta dirección, la gestión de las comunicaciones y las actividades de seguimiento emprendidas por la Junta Ejecutiva y la Directora Ejecutiva del UNFPA para alcanzar las metas y los objetivos del Plan Estratégico para 2022–2025.

A. Mandato

15. El mandato del UNFPA, definido en la resolución 1763 (LIV) del Consejo Económico y Social, es el siguiente:

(a) Crear, sobre una base internacional, con la asistencia de los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas, los conocimientos y la capacidad para responder a las necesidades nacionales, regionales, interregionales y mundiales en las esferas de la población y la planificación; promover la coordinación en la planificación y la programación; y cooperar con todos los interesados.

(b) Promover la sensibilización, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, de las implicaciones sociales, económicas y medioambientales de los problemas de población nacionales e internacionales, de los aspectos de la planificación familiar relacionados con los derechos humanos y de las posibles estrategias para hacerles frente, de acuerdo con los planes y prioridades de cada país.

(c) Prestar asistencia sistemática y sostenida a los países en desarrollo que la soliciten para hacer frente a sus problemas de población, asistencia que se prestará en las formas y por los medios que soliciten los países beneficiarios y que mejor se adapten a las necesidades de cada país.

(d) Desempeñar un papel de liderazgo en el sistema de las Naciones Unidas en la promoción de programas de población y coordinar los proyectos apoyados por el Fondo.

B. Gobernanza

16. La Asamblea General es el órgano de gobierno supremo de las Naciones Unidas. Puede debatir cualquier cuestión o asunto dentro del ámbito de la Carta de las Naciones Unidas y, junto con el Consejo Económico y Social y la Junta Ejecutiva, constituye la estructura de gobierno del UNFPA. El UNFPA empezó a funcionar en 1969 como Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, bajo la administración del PNUD. En 1972, la Asamblea decidió que el Consejo de Administración del PNUD sería también el órgano rector del UNFPA.[14] En 1994, la Asamblea transformó el Consejo de Administración en Junta Ejecutiva del PNUD y del UNFPA.[15]

17. La Junta Ejecutiva es ahora responsable de proporcionar orientación intergubernamental y supervisar las actividades del UNFPA, el PNUD y la UNOPS.[16] Sus principales funciones son: a) supervisar el rendimiento del Fondo; b) aprobar programas, incluidos los programas por países; c) decidir sobre planes y presupuestos administrativos y financieros; d) recomendar nuevas iniciativas al Consejo Económico y Social y, a través del Consejo, a la Asamblea General; e) fomentar y examinar nuevas iniciativas de programas; y f) presentar informes anuales al Consejo Económico y Social, que podrían incluir recomendaciones para mejorar la coordinación sobre el terreno.[17] La Junta Ejecutiva está compuesta por representantes de 36 países[18] elegidos por el Consejo Económico y Social

[14] Resolución 3019 (XXVII) de la Asamblea General, párr. 2.

[15] Resolución 48/162 de la Asamblea General anexo I, párr. 21.

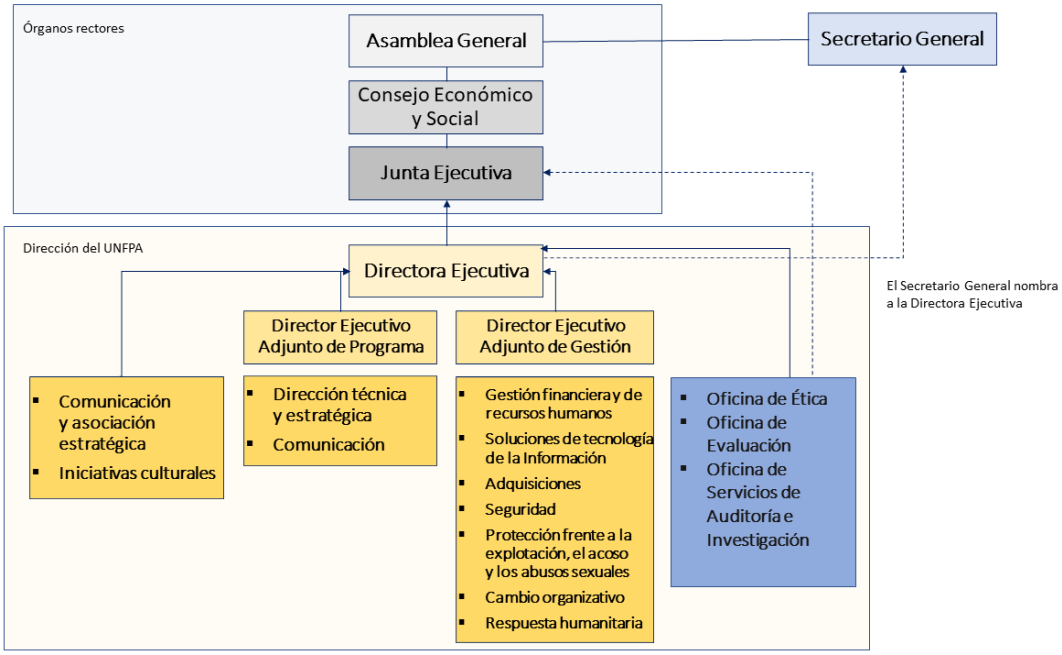
[16] Decisión 48/501 y resolución 65/176 de la Asamblea General.

[17] Resolución 48/162 de la Asamblea General anexo I, párr. 22.

[18] La composición actual de la Junta Ejecutiva, por grupos regionales, es la siguiente: África, 8 países (Argelia, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Etiopía, Kenia, Lesoto, Nigeria); Asia, 7 países (Bangladesh,

para mandatos de tres años. Los representantes ejercen sus funciones por rotación.[19] Desde 2001, la Junta ha celebrado dos sesiones ordinarias y una anual cada año.

Figura I
Estructura de gobierno del UNFPA



Fuente: Preparado por la DCI a partir de la resolución 48/162 de la Asamblea General.

18. La Mesa de la Junta Ejecutiva está compuesta por un Presidente y cuatro Vicepresidentes elegidos por mandatos de un año en función de una representación geográfica equitativa. Las principales funciones de la Mesa son preparar y organizar las reuniones de la Junta, facilitar una toma de decisiones transparente y promover el diálogo en la toma de decisiones. La Mesa también acuerda la composición de los equipos que participan en las visitas sobre el terreno de la Junta.

C. Liderazgo

19. El Secretario General, en consulta con la Junta Ejecutiva, nombra a la Directora Ejecutiva del UNFPA para un mandato de cuatro años.[20] La actual Directora Ejecutiva fue reelegida en octubre de 2021 para un segundo mandato.[21] La Directora Ejecutiva actúa bajo la autoridad delegada del Secretario General. La Directora Ejecutiva informa anualmente a la Junta Ejecutiva, entre otras cosas, de los progresos realizados en el marco de gestión basada en los resultados del Plan Estratégico del UNFPA y de otros aspectos pertinentes para la gestión del UNFPA. La Directora Ejecutiva podrá delegar además autoridad en el personal del UNFPA, según estime oportuno. La Directora Ejecutiva cuenta con la asistencia del Director Ejecutivo Adjunto de Gestión y por el Director Ejecutivo Adjunto de Programa. Los Directores Ejecutivos Adjuntos son los miembros de mayor rango del equipo directivo del

China, República Islámica de Irán, Kazajstán, Myanmar, Qatar, República de Corea); Europa Oriental, 4 países (República de Moldavia, Federación Rusa, Eslovaquia, Ucrania); América Latina y el Caribe, 5 países (Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala); Europa Occidental y otros, 12 países (Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Irlanda, Islandia, Japón, Noruega, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y Türkiye).

[19] A excepción del grupo de Europa Occidental y otros Estados, que ha determinado su propia política de rotación interna.

[20] Resolución 64/219 de la Asamblea General, párr. 3.

[21] Consulte https://www.unfpa.org/es/press/el-secretario-general-de-naciones-unidas-designa-de-nuevo-la-dra-natalia-kanem-como-directora.

UNFPA y son nombrados por el Secretario General por recomendación de la Directora Ejecutiva. Su selección se basa en las candidaturas recibidas para los puestos anunciados.

20. El Director Ejecutivo Adjunto de Gestión dirige el UNFPA en todas las funciones básicas de gestión y operativas, incluida la gestión financiera y de recursos humanos, las soluciones de tecnología de la información, las adquisiciones, la seguridad, la protección contra la explotación y el abuso sexuales, el cambio organizativo y las iniciativas culturales.[22] El Director Ejecutivo Adjunto de Programa es responsable de la dirección técnica y estratégica, la gestión y la comunicación del programa de trabajo del UNFPA, así como de la creación y el mantenimiento de asociaciones con organizaciones de las Naciones Unidas, organismos bilaterales y otras partes interesadas.[23]

21. La Oficina de la Directora Ejecutiva apoya el liderazgo corporativo de la Directora Ejecutiva y los Directores Ejecutivos Adjuntos.[24] Los puestos de Director de División y Director Regional, que corresponden al nivel D-2, se anuncian y la Directora Ejecutiva selecciona y nombra a los candidatos. Las categorías actuales de los altos cargos del UNFPA son: 1 Secretario General Adjunto, 2 Subsecretarios Generales, 14 puestos D-2 y 74 puestos D-1.[25] Esos 91 puestos representan aproximadamente el 9 % del número total de puestos (3157 puestos) propuestos para el período 2022–2025.

22. La Junta Ejecutiva[26] se encarga de la supervisión estratégica, el asesoramiento y la toma de decisiones sobre las principales cuestiones políticas para alcanzar los objetivos del Fondo y en apoyo de la Directora Ejecutiva. Dado que los miembros dirigen divisiones y actúan como centros de coordinación con organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como con otros asociados externos, el Comité constituye un foro importante para el intercambio de información que garantice la coherencia y la eficacia de la organización.

23. No se ha encontrado ninguna resolución o decisión relativa al número de mandatos que puede ejercer un Director Ejecutivo del UNFPA. Algunas entidades de las Naciones Unidas, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), ONU-Mujeres y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), limitan el número de mandatos de sus jefes ejecutivos. Otras organizaciones no tienen limitaciones formales en cuanto al número de mandatos, pero han establecido la práctica de que ningún jefe ejecutivo ejerza más de dos mandatos sucesivos, por ejemplo, el PNUD y la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA).

24. En su anterior trabajo sobre la selección y las condiciones de servicio de los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la DCI llegó a la conclusión de que todas las organizaciones deberían limitar los mandatos de sus jefes ejecutivos a un máximo de dos mandatos sucesivos, sin que cada uno de ellos pudiera exceder de cinco años, ya que esto permitiría un equilibrio regional y de género adecuado entre los jefes ejecutivos, así como ofrecer una nueva visión en la gestión y el liderazgo de las organizaciones.[27]

25. Sin perjuicio del titular actual, la limitación de los mandatos de los cargos directivos se considera una buena práctica que anima a los líderes a ofrecer resultados dentro de sus mandatos y alienta a las organizaciones a evolucionar e incorporar nuevas ideas y perspectivas en su alta dirección. Además, el establecimiento de límites en los mandatos permite a las organizaciones planificar la transición y mejora la percepción de una gestión transparente.

[22] Descripción del puesto de Director Ejecutivo Adjunto de Gestión (facilitada por el UNFPA).

[23] Descripción del puesto de Director Ejecutivo Adjunto de Programa (facilitada por el UNFPA).

[24] Mandato de la Oficina de la Directora Ejecutiva (facilitado por el UNFPA).

[25] Consulte DP/FPA/2021/9, anexo 1.

[26] Presidido por la Directora Ejecutiva, está compuesto por los Directores de las divisiones y oficinas regionales, así como por los Directores de las entidades de supervisión.

[27] JIU/REP/2009/8, párr. 75 y recomendación 6.

26. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación contribuya a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del UNFPA.

Recomendación 1

La Junta Ejecutiva debería considerar y recomendar al Consejo Económico y Social y, a través del Consejo, a la Asamblea General, según sea necesario, el establecimiento de límites en el número de mandatos para el cargo de Director Ejecutivo del UNFPA antes de finales de 2024.

D. Relaciones con la alta dirección y la Junta Ejecutiva

27. Existe una comunicación regular entre la alta dirección y la Junta Ejecutiva, y las oficinas de supervisión del UNFPA tienen acceso libre y directo a la Junta. Las reuniones informales previas a las sesiones se celebran dos semanas antes de cada sesión de la Junta para revisar el programa y la documentación de dicha sesión. Se celebran otras reuniones informativas y consultas informales antes de cada sesión y con carácter especial a lo largo del año, según las necesidades. Además de estas reuniones, la alta dirección asiste a las reuniones mensuales programadas de la Mesa y se relaciona a todos los niveles de la organización con los miembros y observadores de la Junta Ejecutiva.[28]

28. El apoyo intergubernamental y la supervisión de las actividades del UNFPA, el PNUD y la UNOPS por la misma Junta Ejecutiva es una tarea difícil que se ve agravada por los distintos mandatos, el tamaño y la naturaleza de las diferentes actividades emprendidas por cada una de las tres entidades. Habida cuenta de su tamaño y naturaleza, las actividades del PNUD y de la UNOPS requieren una atención considerable por parte de la Junta Ejecutiva. En su respuesta a la pregunta del cuestionario de la DCI relativa a la cuestión de que la Junta Ejecutiva tenga que ocuparse de las actividades de las tres organizaciones, la dirección del UNFPA comentó que las "cuestiones que se plantean en un organismo pueden extenderse a los demás e influir en el prisma a través del cual los miembros de la Junta analizan los informes y documentos, así como repercutir en las decisiones de otros organismos. La consideración de temas en segmentos conjuntos puede, en ocasiones, suponer que se disperse la atención sobre cada organismo".

29. En su respuesta al cuestionario de la DCI, el UNFPA señaló que "tener una Junta Ejecutiva conjunta para tres organizaciones es un peso para la Junta en el desempeño de sus funciones de supervisión de estas tres organizaciones y limita el tiempo asignado a la Directora Ejecutiva y a la alta dirección para presentar informes más significativos y eficientes. Otras organizaciones de las Naciones Unidas tienen procesos similares a los de las tres organizaciones, pero tienen sus propias Juntas Ejecutivas. Por lo tanto, no estamos seguros de por qué la Junta se configura de esta forma".

30. El UNFPA sigue considerando que los beneficios de una Junta conjunta son un modelo de unas Naciones Unidas eficientes y eficaces que supera con creces los desafíos. Sin embargo, las opiniones expresadas por el UNFPA en su respuesta al cuestionario corporativo de la DCI indican que: a) deberían aclararse las responsabilidades de gobernanza y supervisión de la Junta Ejecutiva; b) debería mejorarse la capacidad de los miembros de la Junta Ejecutiva mediante una formación inicial sobre cuestiones específicas del UNFPA, incluidas las relativas a la supervisión; c) la Junta Ejecutiva debería realizar una revisión de su estructura y responsabilidades actuales para asegurarse de que son adecuadas para una organización humanitaria en crecimiento.

31. La cuestión de una Junta Ejecutiva del UNFPA independiente no es nueva. En su resolución 48/162, la Asamblea General indicó que se seguiría estudiando la posibilidad de crear una Junta Ejecutiva independiente para el Fondo de Población de las Naciones Unidas en vista de los resultados de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo que

[28] Respuesta del UNFPA al cuestionario corporativo de la DCI.

se celebraría en 1994. La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en su Programa de Acción, invitó entonces a la Asamblea, en su cuadragésimo noveno período de sesiones, a considerar el establecimiento de una Junta Ejecutiva independiente del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Sin embargo, no se tomó ninguna decisión al respecto, y la actual Junta Ejecutiva sigue prestando sus servicios al UNFPA, al PNUD y a la UNOPS (que se añadió en 1995 tras su separación del PNUD).

32. Si bien reconoce el vínculo histórico entre el PNUD y el UNFPA, la Inspectora opina que, dados los mandatos distintos y diversos del PNUD, la UNOPS y el UNFPA, el apoyo y la supervisión combinados proporcionados por la misma Junta Ejecutiva no han producido sinergias ni ventajas.

33. Hay otras entidades de las Naciones Unidas, por ejemplo, ONU-Mujeres y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que están mejor alineadas con el UNFPA desde una perspectiva programática. De hecho, los planes estratégicos para 2018–2021 del PNUD, UNFPA, UNICEF y ONU-Mujeres incorporaron un capítulo común para mejorar la colaboración de acuerdo con sus respectivos mandatos y en apoyo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Estas entidades cooperan a menudo sobre el terreno y comparten algunas áreas de actividad, especialmente en ámbitos como la igualdad de género, la salud reproductiva y la promoción, la educación y la prevención del VIH.

34. En los últimos cuatro años, el PNUD, el UNFPA, UNICEF y ONU-Mujeres han trabajado conjuntamente con asociados clave para abordar las barreras socioeconómicas y culturales, así como los problemas en los sistemas sanitarios. En 2021, el PNUD, el UNFPA, UNICEF y ONU-Mujeres elaboraron nuevos planes estratégicos para el período 2022–2025. Enraizados en la visión de la Agenda 2030, los nuevos planes estratégicos se basan en las lecciones aprendidas de la aplicación del capítulo común, pero también reflejan un paso más allá hacia un enfoque más amplio de todo el sistema de las Naciones Unidas.[29]

35. Con el fin de observar los resultados de los programas, la Junta Ejecutiva realiza cada año una visita sobre el terreno. También se realiza una visita conjunta sobre el terreno con las Juntas Ejecutivas de UNICEF, ONU-Mujeres y el PMA. Además, las Juntas Ejecutivas se reúnen anualmente y han reconocido la necesidad de mejorar la coherencia y estrechar la cooperación. En la apertura de la reunión conjunta, el Presidente de la Junta Ejecutiva del PNUD/UNFPA/UNOPS declaró que "trabajar de forma conjunta y coherente entre las Juntas Ejecutivas era ahora más que nunca una cuestión de urgente necesidad para hacer que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas […] se adapte a su propósito de actuar donde más importa: sobre el terreno, a nivel de país, en las comunidades y en la vida de las personas de todo el mundo".[30]

36. Las entrevistas con los miembros de la Junta Ejecutiva y con la alta dirección del UNFPA llevan a la Inspectora a la conclusión de que puede ser posible una mejor armonización de las Juntas Ejecutivas existentes con los respectivos programas de las Naciones Unidas supervisados por ellas, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las sinergias programáticas. Esto mejoraría sin duda la coherencia de las orientaciones y la supervisión de las respectivas Juntas Ejecutivas. Cabe señalar que la resolución de esta cuestión implicaría una revisión de las estructuras de gobierno de otras entidades. Por consiguiente, no entra en el ámbito directo de la presente revisión, que se centra en el UNFPA. No obstante, la Inspectora desea ponerlo en conocimiento de la Junta Ejecutiva para su consideración y posible actuación, si se considera pertinente. En cualquier caso, la Junta Ejecutiva debe hacer un esfuerzo adicional para dedicar más tiempo a la orientación, el control, el apoyo y la supervisión del UNFPA.

37. La Inspectora se complace en tomar nota de que la Junta Ejecutiva llevará a cabo en breve una evaluación de sus funciones de gobernanza y supervisión, como indicó el UNFPA en sus observaciones sobre la presente revisión y se refleja en la decisión 2022/22 de la Junta Ejecutiva. Sin embargo, el documento de opciones para esa evaluación, preparado por las

[29] Anexo conjunto sobre el capítulo común de los planes estratégicos para 2022–2025 del PNUD, el UNFPA, UNICEF y ONU-Mujeres, párr. 61.

[30] Informe de la reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA/UNOPS, UNICEF, ONU-Mujeres y PMA, 3 de junio de 2022, párr. 1.

Mesas de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA/UNOPS, UNICEF y ONU-Mujeres, difiere de la recomendación formulada por la Inspectora, ya que subraya que la evaluación no debe centrarse en la reestructuración de las Juntas ni en la modificación de sus mandatos; en cambio, debería centrarse en formular recomendaciones aplicables en el marco de la estructura y el mandato actuales de las Juntas con vistas a garantizar que las funciones de las Juntas se ajusten a las normas internacionales más estrictas y a las prácticas recomendadas, teniendo presente el carácter multilateral y de sector público específico de la labor de los programas de las Naciones Unidas en cuestión.

38. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación contribuya a reforzar la coherencia y la armonización de la gestión del UNFPA en el contexto de las estructuras de gobernanza de los distintos fondos y programas de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

La Junta Ejecutiva tal vez desee considerar distintas posibilidades para los acuerdos de gobernanza del UNFPA antes de finales de 2024, como el establecimiento de una junta independiente del UNFPA o la alineación con distintos fondos o programas de las Naciones Unidas con un alto nivel de sinergia programática y ámbitos de actividad comunes en el marco de la misma junta.

E. Planificación estratégica

39. El Plan Estratégico del UNFPA para 2022–2025 es el segundo de tres planes estratégicos consecutivos de cara a 2030. La planificación estratégica en el UNFPA es un proceso continuo, que pivota sobre un Plan Estratégico cuatrienal e incluye una revisión intermedia y un proceso anual de seguimiento de los avances en la aplicación del plan, aprendizaje y adaptación de este. La planificación estratégica fundamenta la elaboración y aplicación de los documentos de los programas nacionales o temáticos. El objetivo del Plan Estratégico para 2022–2025 de acceso universal a la salud sexual y reproductiva y derechos conexos para 2030, incluidos los tres resultados transformadores (poner fin a la necesidad insatisfecha de planificación familiar, poner fin a las muertes maternas evitables y poner fin a la violencia de género y las prácticas perjudiciales), constituye un compromiso claro y a largo plazo de la organización para contribuir a la Agenda 2030 y se deriva de las prioridades y necesidades que los Estados miembros identificaron durante la conmemoración del vigésimo quinto aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

40. La preparación del Plan Estratégico comienza con la elaboración de una nota conceptual, que incluye una hoja de ruta con los principales hitos y un calendario. El Grupo de trabajo interdivisional elabora el Plan Estratégico y el marco integrado de recursos y resultados bajo la supervisión de la Junta Ejecutiva. El marco contiene los indicadores, la base de referencia y los objetivos para medir los avances hacia los resultados del Plan Estratégico. El marco se elabora en consulta con los organismos afines de las Naciones Unidas para garantizar un enfoque armonizado de la medición de resultados y la presentación de informes, especialmente porque algunos resultados del Plan Estratégico son colectivos y requieren mediciones comunes.

41. El UNFPA sigue un ciclo de planificación estratégica de cuatro años, en consonancia con el ciclo de revisión cuadrienal amplia de la política de las Naciones Unidas, y consulta con los organismos de las Naciones Unidas, especialmente los fondos y programas que siguen un ciclo de planificación estratégica similar, para armonizar los enfoques de planificación estratégica y optimizar la coherencia entre los organismos de las Naciones Unidas.

42. Una vez aprobado por la Junta Ejecutiva, el Plan Estratégico se pone en marcha dentro del UNFPA. Se facilita orientación y se informa al personal de todos los niveles de las novedades con respecto al plan anterior. El Plan Estratégico se lanza mediante una campaña

que puede incluir seminarios web, vídeos, artículos y materiales de comunicación destinados a garantizar que el personal, las partes interesadas y el público en general comprendan el Plan Estratégico y puedan así contribuir a su aplicación de forma eficaz.

43. El UNFPA identifica, analiza y aplica las lecciones aprendidas de Planes Estratégicos anteriores. Uno de los principios básicos de la planificación estratégica del UNFPA es que debe basarse en pruebas y en las lecciones aprendidas de Planes Estratégicos anteriores. Durante la planificación estratégica, el UNFPA suele identificar y analizar las lecciones aprendidas a través de: a) una revisión oficial de mitad de período del Plan Estratégico anterior; b) las lecciones aprendidas de las pruebas de evaluación, incluidas las evaluaciones temáticas, programáticas y conjuntas; c) una revisión por expertos externos de la armonización de la programación y las operaciones del UNFPA con las prioridades estratégicas de la organización; y d) consultas sobre lo que funciona y lo que no funciona bien y por qué.

44. Para mejorar la alineación de los objetivos estratégicos y los recursos necesarios, el Plan Estratégico y el presupuesto integrado se presentan a la Junta Ejecutiva para su aprobación en la misma sesión, lo que permite a la Junta evaluar tanto la visión estratégica como el plan de recursos para el período en cuestión.

45. En su decisión 2022/11, la Junta Ejecutiva tomó nota con reconocimiento de los progresos realizados por el UNFPA en la consecución de los resultados y los objetivos de fin de plan del Plan Estratégico del UNFPA para 2018–2021 y tomó nota de las bases de referencia y los objetivos establecidos en el marco integrado de recursos y resultados para 2022–2025. En su decisión 2021/17, la Junta Ejecutiva aprobó el Plan Estratégico del UNFPA para 2022–2025.[31]

46. No obstante, hay margen de mejora, como expresaron algunos miembros de la Junta, que indicaron que “el UNFPA se había esforzado por comunicar los riesgos (por ejemplo, la implantación del sistema de planificación de los recursos institucionales) y realizar evaluaciones internas (por ejemplo, la capacidad de auditoría e investigación); sin embargo, la comunicación a la Junta de esos riesgos y resultados podría mejorarse”. La Junta Ejecutiva ha solicitado a la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación del UNFPA, así como a las respectivas oficinas de auditoría interna de los demás programas supervisados por la Junta (PNUD y UNOPS), que realicen con mayor regularidad sesiones informativas a puerta cerrada sobre posibles señales de alerta, conclusiones de las auditorías internas y el estado de las investigaciones.[32] La alta dirección también señaló la necesidad de informar de forma más significativa y eficaz a la Junta Ejecutiva y los límites en el tiempo asignado a la Directora Ejecutiva y a la alta dirección para la comunicación con la Junta.

47. La Inspectora llega a la conclusión de que los procesos de gobernanza establecidos por el UNFPA son completos, aunque la Junta Ejecutiva podría dedicar más tiempo a orientar y supervisar las actividades del UNFPA, como se ha indicado anteriormente. Existe una comunicación regular entre la Junta Ejecutiva y la alta dirección. La planificación estratégica se lleva a cabo de forma consultiva, con la participación de los agentes pertinentes, incluidas otras entidades de las Naciones Unidas, y se tienen en cuenta las lecciones aprendidas de ciclos estratégicos anteriores. **Sin embargo, el proceso de gobernanza podría reforzarse, y la Junta Ejecutiva tal vez desee dedicar más tiempo a orientar y supervisar las actividades del UNFPA.**

[31] DP/FPA/2021/8.

[32] Decisión 2022/15 de la Junta Ejecutiva, párr. 4.

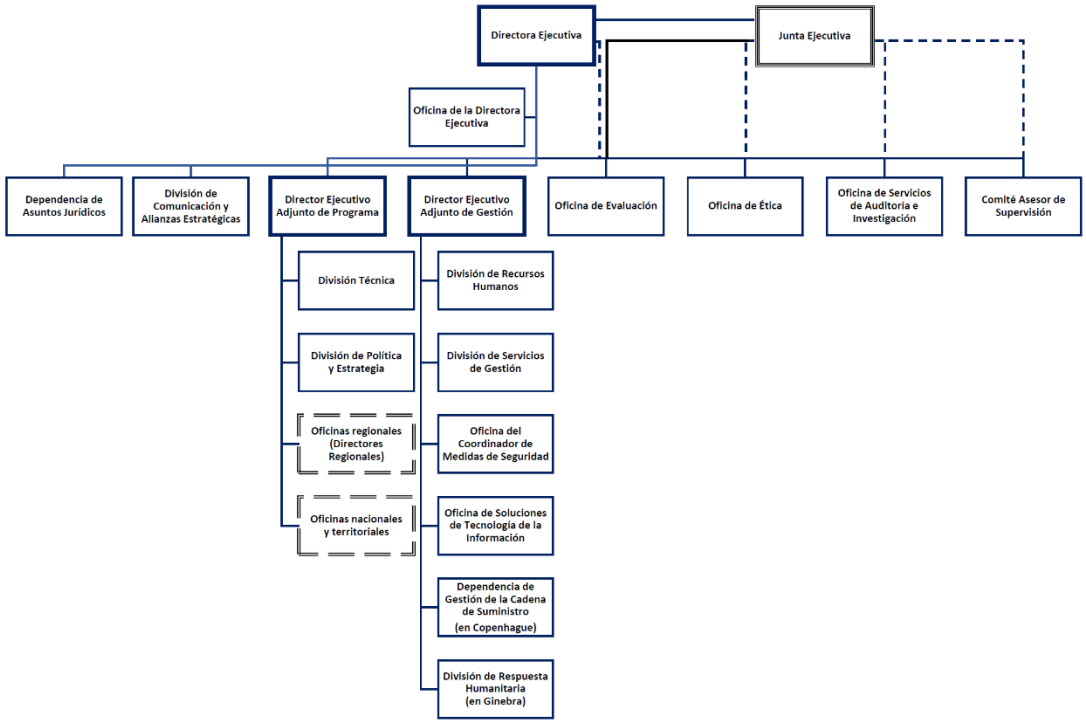
III. Estructura organizativa

48. El equipo de la DCI examinó la estructura general y la presencia mundial del UNFPA, incluidos los aspectos de gestión, como la coordinación entre los componentes de las oficinas sobre el terreno y la sede, y la delimitación de las funciones y responsabilidades de las oficinas exteriores y la sede. La sede del UNFPA se encuentra en Nueva York, y algunas funciones de la sede se llevan a cabo en Ginebra y Copenhague. Además, el UNFPA cuenta con 6 oficinas regionales, [33] 8 oficinas de representación, [34] 3 oficinas subregionales [35] y 121 oficinas nacionales y territoriales.

A. Sede

49. La sede del UNFPA comprende 14 divisiones, oficinas, servicios y unidades. Seis divisiones dependen directamente de la Directora Ejecutiva, otras seis del Director Ejecutivo Adjunto de Gestión y, dos, del Director Ejecutivo Adjunto de Programas. Los Directores Regionales dependen del Director Ejecutivo Adjunto de Programa. En cuanto a la distribución de las funciones de la sede, la División de Respuesta Humanitaria se encuentra en Ginebra, la Unidad de Gestión de la Cadena de Suministro en Copenhague y todas las demás funciones en Nueva York. La figura II muestra la estructura organizativa de la sede del UNFPA.[36]

Figura II
Organigrama de la sede del UNFPA



Fuente: Preparado por la DCI a partir del último organigrama de la sede del UNFPA.

[33] La ubicación de las oficinas regionales es la siguiente: América Latina y el Caribe (Ciudad de Panamá), África Occidental y Central (Dakar), Europa Oriental y Asia Central (Estambul, Türkiye), Estados Árabes (El Cairo), África Oriental y Meridional (Johannesburgo, Sudáfrica) y Asia y el Pacífico (Bangkok).

[34] Las oficinas de representación se encuentran en Adís Abeba, Bruselas, Copenhague, Ginebra, Londres, Seúl, Tokio y Washington, D.C.

[35] Las oficinas subregionales se encuentran en Kingston, Suva y Almaty (Kazajstán).

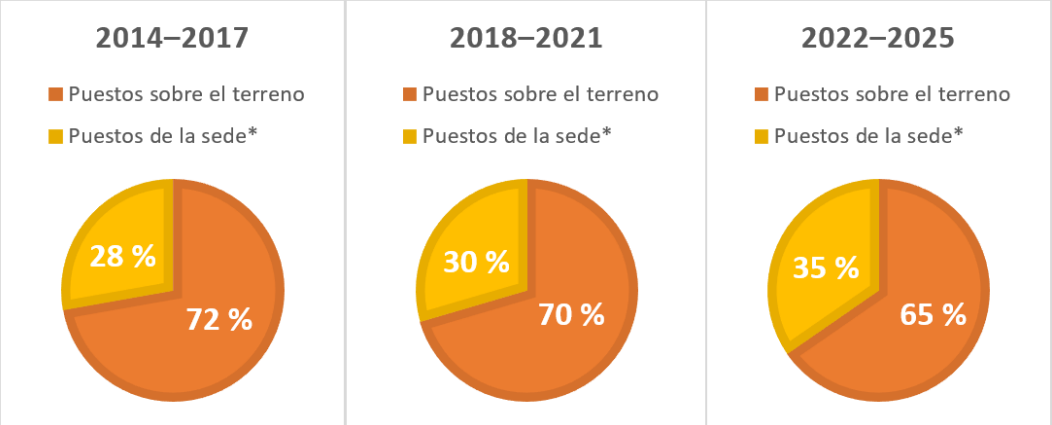
[36] Consulte la sec. VIII para obtener un análisis más detallado de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, la Oficina de Evaluación y la Oficina de Ética y su doble línea jerárquica ante la Junta Ejecutiva y la Directora Ejecutiva.

50. En su revisión del presupuesto integrado del UNFPA para 2022–2025, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto comentó el aumento del personal de la sede en comparación con el período presupuestario anterior. La Comisión Consultiva reiteró su opinión de que, dada la naturaleza intrínsecamente programática y sobre el terreno de las actividades del UNFPA, debería limitarse la última tendencia a aumentar la presencia de la sede, lo que podría tener repercusiones sobre el terreno. La Comisión Consultiva también expresó su opinión de que había que esforzarse por mejorar la presencia y las actividades sobre el terreno en lugar de reforzar la presencia en la sede.[37] Tomando como base un análisis de las estadísticas facilitadas por el UNFPA, el equipo de la DCI observó que la proporción de puestos en la sede había mostrado una tendencia al alza en los últimos ciclos presupuestarios. El número de puestos en las sedes aumentó un 7 % en los dos últimos ciclos estratégicos. Cabe señalar que el UNFPA sigue siendo una organización centrada en el terreno, con dos tercios de los puestos presupuestarios institucionales sobre el terreno y más del 70 % fuera de la sede de Nueva York, a pesar de que los puestos presupuestarios institucionales incluyen intrínsecamente funciones empresariales centrales y, por tanto, se inclinan más hacia la sede. En conjunto, el 88 % del personal del UNFPA presta servicio en lugares de destino sobre el terreno.[38]

51. La figura III muestra la evolución reciente de la presencia de la sede con cargo al presupuesto institucional. El equipo de la DCI no pudo evaluar la asignación de recursos a cada oficina en todo el mundo. Sin embargo, como observó el equipo de la DCI en algunos de los lugares visitados, la falta de recursos especializados disponibles hace que a menudo el personal deba desempeñar varias responsabilidades a tiempo parcial al mismo tiempo. Aunque es comprensible, dado el pequeño tamaño de algunas oficinas, no debería ser una tendencia. Según la Inspectora, la alta dirección, al asignar los puestos, debería considerar cuidadosamente la proporción de puestos en la sede y sobre el terreno.

Figura III
Puestos por ubicación, en función del presupuesto institucional

(Porcentaje)



Fuente: Preparado por la DCI a partir de los presupuestos integrados del UNFPA y sus anexos (DP/FPA/2017/10, anexo 1, cuadro resumen 1; DP/FPA/2021/9, anexo 1, cuadro resumen 1).

*Los puestos de la sede central incluyen puestos en Nueva York y en otros lugares.

52. Como se explica detalladamente en la sección VIII, el UNFPA ha aumentado los recursos de la Oficina de Evaluación, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación y la Oficina de Ética para hacer frente a la creciente demanda de servicios de supervisión (es decir, 1 puesto adicional en la Oficina de Ética, 2 en la Oficina de Evaluación y 4 en la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación). No obstante, la Inspectora advierte del aumento de los gastos generales, dado que el incremento del número de puestos propuesto para 2022–

[37] DP/FPA/2021/12, párr. 20.
[38] DP/FPA/2021/9, párr. 92.

2025 se destina principalmente a la Oficina de la Directora Ejecutiva (8 puestos) y a la División de Recursos Humanos (9 puestos).[39]

B. Presencia sobre el terreno

1. Oficinas regionales, subregionales y de representación

53. Las oficinas regionales dirigen la implementación de las estrategias del UNFPA y el compromiso con los mecanismos intergubernamentales regionales. Las oficinas regionales también supervisan las oficinas nacionales y territoriales, fomentan la buena gobernanza y proporcionan apoyo técnico, operativo y programático.[40] Aunque los Directores Regionales dependen del Director Ejecutivo Adjunto de Programa, las respectivas divisiones de la sede les proporcionan supervisión y apoyo técnico.[41] Cabe señalar que, como se indica en la sección V, los responsables de Recursos Humanos de las oficinas regionales dependen del Director de Recursos Humanos, que a su vez depende de los Directores Regionales. La estructura del UNFPA también incluye oficinas subregionales para apoyar y reforzar la implementación de los programas en zonas geográficas específicas. Además, el UNFPA cuenta con oficinas de representación en los principales países donantes para facilitar el compromiso y el diálogo con las organizaciones regionales, las entidades gubernamentales, los parlamentarios, la sociedad civil y el público en general.

54. Las oficinas subregionales también actúan como centro importante para las áreas en las que las oficinas regionales necesitan reforzar el desarrollo y la implementación de iniciativas programáticas más adaptadas. Por ejemplo, la Oficina Regional para Europa Oriental y Asia Central ha creado recientemente una oficina subregional en Almaty para reforzar la implementación de los programas en Asia Central. No obstante, el equipo de la DCI observó que, aunque el UNFPA había publicado algunos documentos de orientación y acuerdos de gestión, no había establecido el mandato específico que definiera la función y las responsabilidades de las oficinas subregionales y de representación. **La Directora Ejecutiva debería establecer, antes de finales de 2023, el mandato de las oficinas subregionales y de representación definiendo, entre otras cosas, sus papeles, funciones, líneas jerárquicas, delegación clara de autoridad y responsabilidades de supervisión.**

2. Oficinas nacionales y territoriales

55. En el plano nacional, el UNFPA colabora con entidades del sistema de las Naciones Unidas para desarrollar e implementar marcos de cooperación mediante una acción coordinada y coherente de los equipos de las Naciones Unidas en los países y participa en muchas actividades conjuntas de programación y en la implementación conjunta de programas, incluidas las actividades de respuesta humanitaria.

56. El mandato de las oficinas en los países del UNFPA indica que, según el tipo y el tamaño del país, el UNFPA puede estar representado por una oficina del UNFPA con un Representante en el país, una oficina en la que el Representante del UNFPA abarque varios países desde una sola oficina o un Director del UNFPA en el país que ocupe al mismo tiempo el cargo de Representante del UNFPA en un país vecino.[42] En la práctica, un Representante del UNFPA dirige una o varias oficinas nacionales. Cuando el Representante dirige varias oficinas nacionales, cada una de ellas tiene un Director de país o un jefe de oficina. Sin embargo, el mandato de la oficina de país no aclara las líneas jerárquicas entre el Representante y el Director de país.

57. A este respecto, en septiembre de 2022, la División de Recursos Humanos publicó un documento sobre la delegación de autoridad en materia de recursos humanos para orientar sobre la delegación de autoridad aprobada. En el documento, el Representante, el Director de país y el jefe de oficina se tratan como un solo nivel, y sus relaciones de subordinación no

[39] DP/FPA/2021/9, anexo 1, cuadro resumen 1.
[40] Mandato de la oficina regional, abril de 2015 (facilitado por el UNFPA).
[41] Ibid.
[42] Mandato de la oficina de país, abril de 2015 (facilitado por el UNFPA).

están claras.[43] El equipo de la DCI observó durante las misiones sobre el terreno que esto creaba confusión sobre las funciones y autoridades respectivas.

Recuadro 1

Delegación de autoridad para las oficinas sobre el terreno del UNFPA

Oficinas regionales

El UNFPA determina la delegación de autoridad para las oficinas regionales de acuerdo con el marco de control interno. El marco prevé que las oficinas regionales asuman y gestionen los riesgos como parte de la "primera línea de defensa". Las oficinas regionales supervisan los riesgos y controles como "segunda línea de defensa".[a]

En el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del UNFPA, se determinan globalmente las fuentes de la delegación de autoridad a la oficina regional. La Directora Ejecutiva "podrá delegar en los Directores Ejecutivos Adjuntos, en el Director de la División de Servicios de Gestión o en otros funcionarios del UNFPA o del PNUD cualquiera de sus atribuciones que no le hayan sido expresamente asignadas". [b]

En el Manual de políticas y procedimientos del UNFPA, se proporcionan orientaciones específicas y medidas de cumplimiento para las operaciones delegadas, como las adquisiciones, incluidos los detalles de los límites aplicables a cada perfil de adquisición en el sistema de planificación de recursos institucionales.[c] Además de las políticas de recursos humanos, la División de Recursos Humanos publicó recientemente un documento sobre la delegación de autoridad en asuntos relacionados con los recursos humanos, que incluía una matriz que mostraba la autoridad delegada a los Directores Regionales.[d]

Las principales funciones de las oficinas regionales realizadas en virtud de la delegación de autoridad se detallan en el mandato de la oficina regional.

Oficinas nacionales

Al igual que en el caso de las oficinas regionales, el UNFPA determina la delegación de autoridad para las oficinas en los países de acuerdo con el marco de control interno. El marco establece que algunas unidades, así como funciones individuales a nivel de la sede, las oficinas regionales y de país, desempeñan diferentes funciones que forman parte tanto de la primera como de la segunda línea de defensa.[a]

El Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del UNFPA sientan las bases para la delegación de autoridad a las oficinas en los países, y el Manual de políticas y procedimientos detalla las actividades realizadas en virtud de la autoridad delegada. La matriz del documento sobre la delegación de autoridad en materia de recursos humanos considera al Representante, al Director Nacional y al jefe de oficina como un nivel de función común.[d]

Las principales funciones de las oficinas de país realizadas en virtud de la delegación de autoridad se detallan en el mandato de la oficina de país.

[a] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, marco de control interno (septiembre de 2016), pág. 4.

[b] Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del UNFPA (UNFPA/FIN/REG/Rev.10) (julio de 2014), regla 103.1 b).

[c] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Procedimientos de adquisición (15 de junio de 2019), sección 2.5.3.

[d] UNFPA, Delegación de autoridad en materia de recursos humanos, versión 1.0 (1 de septiembre de 2022).

[43] El documento titulado "Delegation of authority in matters relating to human resources, version 1.0" (Delegación de autoridad en materia de recursos humanos, versión 1.0) incluye una matriz de delegación de autoridad en la que se aclara la delegación aprobada en las distintas áreas de actuación de recursos humanos. En la matriz, las tres funciones se tratan como un solo nivel.

C. Cobertura regional

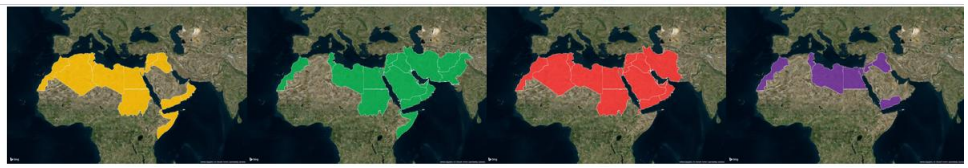
58. La Inspectora observó que las delimitaciones regionales definidas por el UNFPA difieren de las establecidas por sus principales asociados programáticos de las Naciones Unidas en cada región, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS), UNICEF y ONU-Mujeres. A menudo, las oficinas regionales están situadas en ciudades diferentes, y la cobertura regional y los nombres de las oficinas y regiones difieren. Durante las entrevistas celebradas en las oficinas regionales, varios funcionarios del UNFPA hicieron referencia a los problemas operativos derivados de la diferente cobertura regional que aplican actualmente otras entidades de las Naciones Unidas. A modo de ejemplo, la figura IV muestra el alcance de las regiones de la Oficina Regional del UNFPA para los Estados Árabes y la Oficina Regional para Europa Oriental y Asia Central y el alcance regional de sus principales asociados de las Naciones Unidas.

Figura IV

Ejemplos de cobertura regional

Norte de África, Oriente Medio, Asia

	UNFPA	OMS	UNICEF	ONU-Mujeres
Nombre de la zona	Estados Árabes	Zona Mediterránea Oriental	Oriente Medio y Norte de África	Estados Árabes
Ubicación de la oficina regional	El Cairo	El Cairo	Ammán	El Cairo
Número de países/territorios	15	22	20	9



Europa, Oriente Medio, Asia

	UNFPA	OMS	UNICEF	ONU-Mujeres
Nombre de la zona	Europa Oriental y Asia Central	Europa	Europa y Asia Central	Europa y Asia Central
Ubicación de la oficina regional	Estambul	Copenhague	Ginebra	Estambul
Número de países/territorios	17	53	22	8

Fuente: Preparado por la DCI a partir de información pública disponible en noviembre de 2022

59. Las diferencias de cobertura regional no facilitan la colaboración, la programación conjunta ni las asociaciones. En algunos casos, pueden poner en peligro los esfuerzos colectivos de recaudación de fondos. Varios funcionarios indicaron que las diferencias de cobertura geográfica también repercutían en la capacidad de responder de forma eficaz a las demandas de los donantes en la región y en la distribución de los recursos. Al mismo tiempo, la desconexión de las carteras programáticas y nacionales podría dar lugar a un entorno complejo de implementación operativa y programática. Por ejemplo, la Oficina Regional del UNFPA para Europa Oriental y Asia Central abarca dos regiones diferenciadas desde el punto de vista geográfico, político, económico y cultural. Mientras que algunos países de la zona de Europa Oriental son candidatos potenciales a la adhesión a la Unión Europea y, en consecuencia, están sujetos a una influencia social y económica determinada por las políticas y subvenciones establecidas por la Unión Europea, los países de la zona de Asia Central están sujetos a una dinámica diferente. La región no tiene un idioma comúnmente hablado, salvo el ruso en zonas limitadas. Varios funcionarios indicaron que estos factores dificultan mucho a la Oficina Regional la priorización e implementación de estrategias regionales comunes y su administración, especialmente en lo que respecta a las iniciativas de comunicación y divulgación.

60. La lógica que subyace a la actual cobertura regional no siempre ha estado clara y ha dado lugar a un complejo debate en el sistema de las Naciones Unidas. El equipo de la DCI supo que las oficinas regionales habían planteado la cuestión internamente y con las demás entidades de las Naciones Unidas en el pasado, haciéndose eco de la afirmación de la Asamblea General sobre la necesidad de abordar las lagunas y los solapamientos a nivel regional en el contexto de la actual renovación del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas.[44] La alta dirección del UNFPA ha afirmado su compromiso con la reforma del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas con varias iniciativas, y no se prevén cambios.[45]

61. Aunque no se trata de una cuestión directamente comprendida en el ámbito de la presente revisión, la Inspectora alienta a la dirección del UNFPA a que mantenga su compromiso con los esfuerzos de reforma y subraya la importancia de celebrar debates consultivos sobre el valor y la eficacia de la actual cobertura regional por las distintas entidades de las Naciones Unidas, con miras a establecer un enfoque regional común más coherente para facilitar aún más la programación conjunta y la implementación de las actividades emprendidas por el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto a nivel regional y nacional.

D. Colaboración con el sistema de las Naciones Unidas

62. En su revisión de la cooperación entre organismos a nivel de todo el sistema titulada "Oportunidades de mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios de apoyo administrativo mediante el fomento de la cooperación entre organismos", [46] que se publicó en 2018, la DCI destacó las oportunidades de mejorar la cooperación entre las organizaciones de las Naciones Unidas. Varias de las recomendaciones de ese informe iban dirigidas a los jefes ejecutivos de las organizaciones participantes, entre ellas el UNFPA.[47] El UNFPA afirma que ha aumentado la eficiencia y reducido los costes mediante la utilización de operaciones comerciales comunes[48] y que sigue interesado en la prestación de servicios por parte de otras entidades de las Naciones Unidas a través de centros de servicios compartidos locales o mundiales.[49] El Centro Mundial de Servicios Compartidos del PNUD ya presta varios servicios de recursos humanos y financieros al UNFPA.[50] Además, el UNFPA ha concluido varios memorandos de entendimiento y acuerdos de servicios en distintos ámbitos. Entre otras cosas, sobre la base de un acuerdo a nivel de servicios, el PNUD presta al UNFPA servicios de nóminas, contabilidad, administración de prestaciones y derechos, gestión de tesorería y viajes. La UNOPS también presta servicios de revisión de proveedores y sanciones. Con el ACNUR, el UNFPA ha establecido diferentes acuerdos sobre gestión de flotas y subastas de activos, y ha firmado un memorando de acuerdo relativo a la gestión conjunta de los asociados en la ejecución, con respecto a los antecedentes y la revisión de asociados y el uso de los auditores externos.[51]

[44] Resolución 72/279 de la Asamblea General párrs. 18 y 19 y decisión 2019/15 de la Junta Ejecutiva.

[45] Consulte la nota informativa del UNFPA de la aplicación de la resolución 72/279 de la Asamblea General sobre la reorientación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (junio de 2022).

[46] JIU/REP/2018/5.

[47] Consulte, en particular, las recomendaciones 1, 4, 5, 6 y 7.

[48] Consulte la nota informativa del UNFPA de la aplicación de la resolución 72/279 de la Asamblea General sobre la reorientación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (junio de 2022). En la nota informativa se indica que los aumentos totales de eficiencia de la iniciativa interna, que ascendieron a 9,2 millones de dólares en 2021, había aumentado de forma constante desde 2019.

[49] Ibid., pág. 5.

[50] El Centro Mundial de Servicios Compartidos del PNUD se encuentra en Copenhague y Kuala Lumpur. El centro de Copenhague presta servicios de recursos humanos y el de Kuala Lumpur, servicios financieros.

[51] La DCI obtuvo y revisó muestras de los memorandos de entendimiento existentes firmados entre el UNFPA y otras organizaciones de las Naciones Unidas.

E. Centro de servicios compartidos para las operaciones regionales

63. Como proyecto piloto, la Oficina Regional para África Oriental y Meridional creó en 2018 el Centro de Servicios Compartidos de Operaciones Regionales en Johannesburgo. Es una respuesta a unos recursos financieros inestables y en declive, a unos desafíos políticos, económicos, sociales y humanitarios cada vez más complejos y a la necesidad de ofrecer a la región unos resultados de alta calidad basados en los derechos.[52] La Directora Ejecutiva aprobó su creación en octubre de 2017.[53] En la actualidad, el Centro presta apoyo operativo compartido en ámbitos como las adquisiciones y las finanzas. En la siguiente fase, se prestarán servicios de TIC, recursos humanos y administrativos a las oficinas de país de la región.[54]

64. La Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación auditó el Centro en 2021 y formuló varias conclusiones y recomendaciones. En particular, la Oficina observó que las líneas jerárquicas y la autoridad delegada en el Centro no estaban claramente definidas y recomendó que el Fondo elaborase un mandato exhaustivo.[55] La Oficina también observó una falta de claridad con respecto a las funciones y responsabilidades, lo que había dado lugar a una duplicación de esfuerzos e ineficiencias.[56] Además, la Oficina señaló los acuerdos poco prácticos entre el Centro y las oficinas de país pertinentes en relación con los derechos de procesamiento de transacciones y la necesidad de integrar los procesos del Centro en el nuevo sistema de planificación de recursos institucionales.[57] Según los comentarios facilitados por el UNFPA a la presente revisión, se han aplicado todas las recomendaciones de la Oficina relativas al mandato del Centro.

65. **La Inspectora considera que la iniciativa de los centros de servicios compartidos para las operaciones regionales debería planificarse como parte de una estrategia general en consonancia con las iniciativas de reforma del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a nivel regional y las recomendaciones de la DCI al respecto**. Además, debe realizarse un análisis minucioso de los ahorros y eficiencias previstos, incluidas las funciones que asumirán los centros regionales de servicios compartidos frente a las que actualmente desempeñan las oficinas regionales, para evitar solapamientos e ineficiencias. Esto debe complementarse con una delimitación clara de las responsabilidades, las líneas jerárquicas y el nivel de autoridad delegado en cada entidad.

66. Según ha confirmado el UNFPA, hasta la fecha no se ha logrado ningún ahorro de costes significativo. Además, el Secretario General y la DCI han recomendado utilizar los centros mundiales de servicios compartidos existentes en lugar de crear otros nuevos. Así pues, por el momento, el UNFPA no tiene previsto invertir más en el Centro. Más bien, su estrategia para crear eficiencias en el ámbito de las operaciones independientes de la ubicación hasta la fecha se orienta a hacer uso de los servicios compartidos mundiales y regionales ofrecidos por agencias afines, en lugar de crear o ampliar sus propios centros y servicios.

[52] Consulte el Centro de Servicios Compartidos Regionales de Operaciones (ROSSC) del UNFPA de África Oriental y Meridional (8 de diciembre de 2017), introducción.

[53] Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación del UNFPA, "Audit of the Regional Operations Shared Service Centre: final report" (IA/2021-05) (5 de noviembre de 2021), párr. 6.

[54] Consulte el Centro de Servicios Compartidos Regionales de Operaciones (ROSSC) del UNFPA.

[55] Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación del UNFPA, "Audit of the Regional Operations Shared Service Centre: final report" (Auditoría del Centro de Servicios Compartidos de Operaciones Regionales: informe final) párrs. 13 y 14 y recomendación 1.

[56] Ibid., párrs. 19-23 y recomendación 3.

[57] Ibid., párrs. 45-48 y recomendación 9.

IV. Gestión administrativa, presupuestaria y financiera

67. La presente revisión contiene un análisis del marco administrativo, presupuestario y financiero del UNFPA, que incluye la financiación, la recaudación de fondos y la estructura y movilización de recursos, las políticas financieras y presupuestarias, las adquisiciones, la contratación externa y la asignación de recursos y gastos. Se presta especial atención a la evaluación temprana de la presupuestación y la situación financiera en consonancia con el Plan Estratégico para 2022–2025.

A. Estabilidad financiera, previsión y sostenibilidad

1. Estabilidad

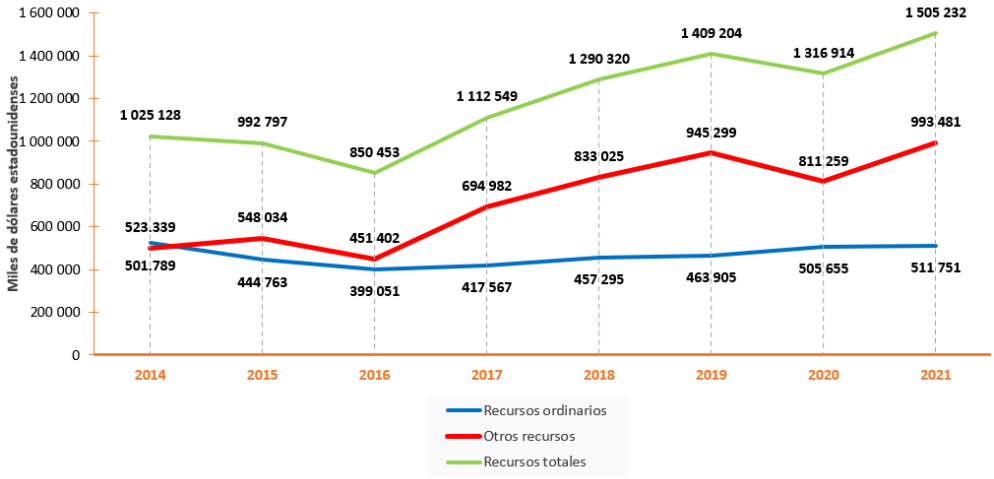
Modelo de financiación

68. El UNFPA se financia mediante contribuciones voluntarias, que comprenden recursos ordinarios, también llamados "básicos" o "no específicos", que no están sujetos a limitaciones en cuanto a su utilización, y otros recursos, también llamados "complementarios" o "específicos", que se reciben para un fin programático específico compatible con el mandato del UNFPA. Para mayor claridad, en todo el informe se utilizan los términos "ordinarios" y "otros" para referirse a los recursos, mientras que las contribuciones se denominan "específicas" o "complementarias", y "no específicas" o "básicas".

69. La integración de la planificación de recursos y la presupuestación es especialmente pertinente, dada la evolución de la estructura de financiación del UNFPA, que se ha caracterizado por una proporción cada vez mayor de contribuciones complementarias. Esto requiere coordinación y la consolidación de las funciones de gestión de recursos.

70. La figura V muestra la evolución de los recursos ordinarios y otros recursos para el período 2014–2021. A efectos comparativos, las cifras correspondientes al período del ciclo del Plan Estratégico (4 años) se han anualizado y se basan en los estados financieros del UNFPA auditados por la Junta de Auditores. Los ingresos del UNFPA han seguido una tendencia al alza desde 2014, aunque hubo ligeros descensos en 2015, 2016 y 2020. En 2021, los recursos totales ascendieron a 1.505, 2 millones de dólares, lo que refleja un aumento de otros recursos de aproximadamente el 14,3 % (188,3 millones de dólares). En cambio, la evolución de los recursos ordinarios ha sido moderada desde 2014. El nivel de recursos ordinarios en 2021, aunque refleja un aumento en comparación con 2020, sigue estando por debajo del nivel de 2014.

Figura V
Ingresos totales: recursos ordinarios y otros recursos (2014–2021)



Fuente: Preparado por la DCI a partir de los estados financieros del UNFPA comprobados por la Junta de Auditores (A/77/5/Add.8, A/76/5/Add.8, A/75/5/Add.8, A/74/5/Add.8, A/73/5/Add.8, A/72/5/Add.8, A/71/5/Add.8 y A/70/5/Add.8).

Plan estratégico

71. Para el período 2022–2025, el UNFPA proyecta 5.045,6 millones de dólares en contribuciones brutas.[58] En 2021, los ingresos totales ascendieron a 1.505,2 millones de dólares (el 30 % de los ingresos previstos para el período 2022–2025), y el gasto total ascendió a 1.300,7 millones de dólares.[59]

72. El UNFPA tiene previsto intensificar sus esfuerzos de movilización de recursos y destinar una mayor proporción de estos (40 %) a satisfacer la necesidad insatisfecha de planificación familiar, ya que es el principal responsable en este ámbito. Destinará aproximadamente el 35 % de sus recursos a muertes maternas evitables y el 25 % restante a acabar con la violencia de género y las prácticas perjudiciales, colaborando con muchos otros asociados para acelerar los avances en esos dos ámbitos. [60]

73. El UNFPA asignará aproximadamente el 74 %, es decir, 3.844,7 millones de dólares, de los recursos disponibles previstos para 2022-2025 a los programas por países. Esta cantidad incluye recursos ordinarios por valor de 815,5 millones de dólares para acelerar la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y lograr los tres resultados transformadores. El UNFPA dará prioridad a los países en contextos humanitarios y posthumanitarios, ya que los tres resultados transformadores no pueden lograrse sin abordar las situaciones específicas de esos contextos.

74. Durante los cuatro años del Plan Estratégico para 2022–2025, el UNFPA tiene previsto garantizar que el 60 % de los recursos ordinarios para programas por países se asignen a países del nivel I.[61] El UNFPA también tiene previsto aumentar los recursos disponibles para los dos programas multinacionales en las subregiones del Pacífico y el Caribe, y tiene previsto establecer una modalidad de financiación para movilizar recursos complementarios para los pequeños Estados insulares en desarrollo. Sin embargo, no se dispone de más información al respecto**.**

75. **En el marco de los planes para establecer una modalidad de financiación destinada a movilizar recursos complementarios para los pequeños Estados insulares**

[58] DP/FPA/2021/9, párr. 8.
[59] A/77/5/Add.8, párr. 11.
[60] DP/FPA/2021/8, párrs. 120 y 121.
[61] Los países del nivel I son los 54 países del programa que no han alcanzado ninguno de los tres umbrales de los indicadores: la necesidad de planificación familiar se satisface con métodos modernos (75 %), la tasa de mortalidad materna (70 por cada 100.000 nacidos vivos) y el índice de desigualdad de género (0,3) (DP/FPA/2021/8, párrs. 81–84).

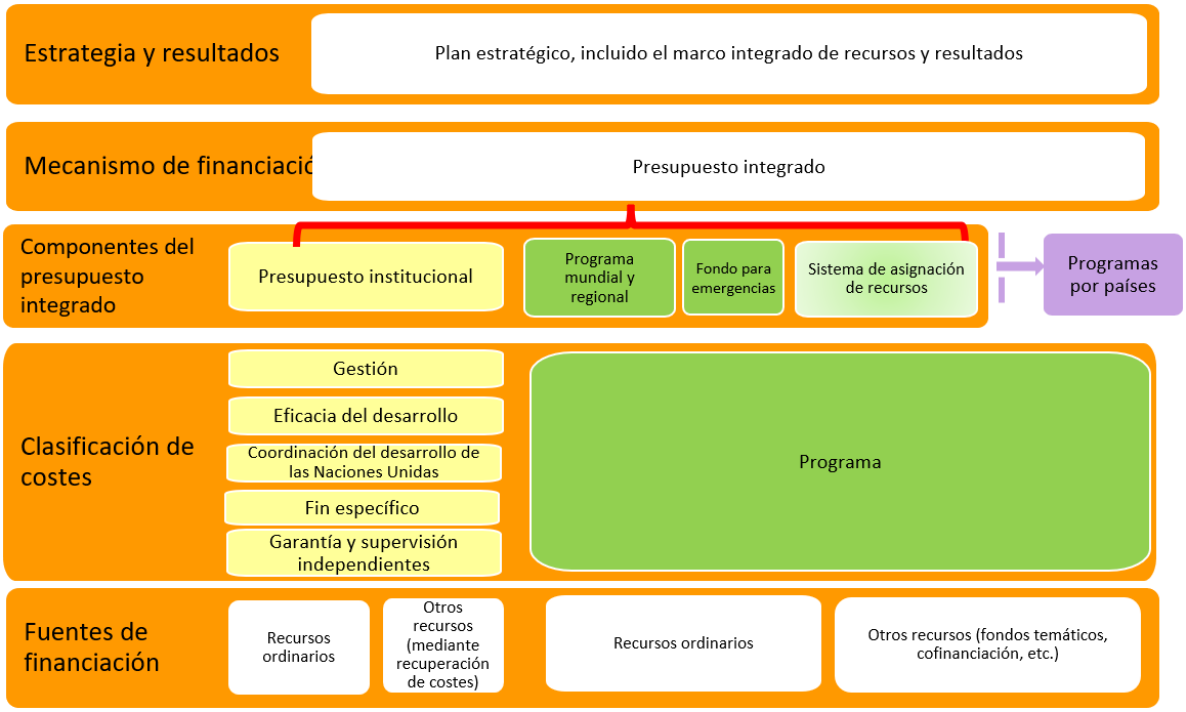
en desarrollo incluidos en el Plan Estratégico para 2022–2025, la Directora Ejecutiva debe informar en el contexto de la revisión de mitad de período del Plan Estratégico sobre el estado de implementación de la nueva modalidad de financiación, su funcionamiento y los resultados esperados y alcanzados.

Determinación del presupuesto integrado

76. Según la política de gestión de recursos del UNFPA, el presupuesto integrado es el plan financiero global del Fondo que sustenta el plan estratégico del UNFPA y los resultados que contiene. El presupuesto integrado engloba todas las categorías de costes y proporciona el vínculo entre los resultados y los recursos de la organización dentro de un marco único e integrado.[62]

77. Al tratarse de una organización de financiación voluntaria, el UNFPA elabora su presupuesto integrado a partir de los niveles de ingresos previstos para el período de planificación, tanto para las contribuciones básicas como para las específicas. El presupuesto integrado consta de dos componentes: el presupuesto institucional y el programa. El presupuesto institucional tiene como clasificaciones de costes la gestión, la eficacia del desarrollo, la coordinación del desarrollo de las Naciones Unidas y los fines especiales, mientras que el componente de programa tiene los programas por países, las intervenciones globales y regionales y el fondo de emergencia.

Figura VI
Conexiones entre el Plan Estratégico, el presupuesto integrado, las clasificaciones de costes y las fuentes de financiación



Fuente: Preparado por la DCI a partir de la política de gestión de recursos del UNFPA.

2. Previsión

Movilización de recursos

78. En una competencia cada vez mayor por unos recursos escasos, la planificación e implementación minuciosas de las estrategias de movilización de recursos son fundamentales

[62] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Política de gestión de recursos (2 de noviembre de 2022), párr. 2.

para garantizar la previsión y posterior sostenibilidad de cualquier organización financiada con fondos voluntarios.

79. En septiembre de 2015, el UNFPA presentó su estrategia de movilización de recursos[63] a la Junta Ejecutiva de conformidad con la decisión 2014/25 de la Junta, en la que esta pidió al Fondo que siguiera explorando incentivos, mecanismos y ventanas de financiación para ampliar su base de donantes, mejorar las comunicaciones con los donantes y continuar el diálogo sobre las opciones para mejorar la calidad de las contribuciones destinadas a financiar los resultados de desarrollo.

80. Los objetivos de la estrategia de movilización de recursos del UNFPA son:

(a) Mantener y ampliar la base tradicional de donantes.

(b) Ampliar la base de donantes no tradicionales.

(c) Aumentar las contribuciones de los países del programa.

(d) Aumentar las contribuciones del sector privado, la sociedad civil, las organizaciones filantrópicas, el público en general, las instituciones financieras internacionales y las alianzas público-privadas mundiales, y crear alianzas estratégicas con ellos.

81. En su decisión 2015/18, la Junta Ejecutiva acogió favorablemente la estrategia de movilización de recursos del UNFPA y sus objetivos. En su decisión 2017/25, la Junta pidió al UNFPA que mejorara sus informes de financiación y le animó a presentar a la Junta una visión general de las brechas de financiación y un análisis de su impacto en la ejecución del Plan Estratégico. En respuesta a esta decisión, el UNFPA publicó una propuesta sobre diálogos estructurados de financiación en julio de 2018,[64] y el Fondo ha presentado un informe sobre el diálogo estructurado de financiación anualmente desde 2019. El informe ofrece una visión general de las tendencias de los recursos, la situación actual y las perspectivas de financiación, incluidos los riesgos asociados y las medidas de contingencia. En el momento de concluir la presente revisión, el UNFPA indicó que se había ultimado una nueva estrategia de movilización de recursos y asociación que había sido aprobada por la Junta Ejecutiva del UNFPA.

82. Como muestra la figura VII, 1.318,4 millones de dólares, es decir, el 87,6 % de los ingresos del Fondo en 2021, fueron aportados por los 20 principales donantes, de los cuales 16 son donantes tradicionales, mientras que los 4 restantes pueden ser nuevas fuentes de ingresos o contribuyentes esporádicos. Además, del análisis de los 20 principales donantes del Plan Estratégico para 2018–2021, se puede concluir que el UNFPA tiene un alto nivel de dependencia de un número limitado de contribuyentes. En el período de 2018 a 2021, 20 contribuyentes aportaron una media del 82,25 % del presupuesto anual del UNFPA. La disminución de la cuota de los 10 principales donantes en las contribuciones brutas corresponde a los esfuerzos del UNFPA por ampliar su base de donantes mediante la participación de países de ingresos medianos y de economía emergente, así como de donantes del sector privado.[65] La clasificación de los donantes en 2021 se muestra en la figura VII.

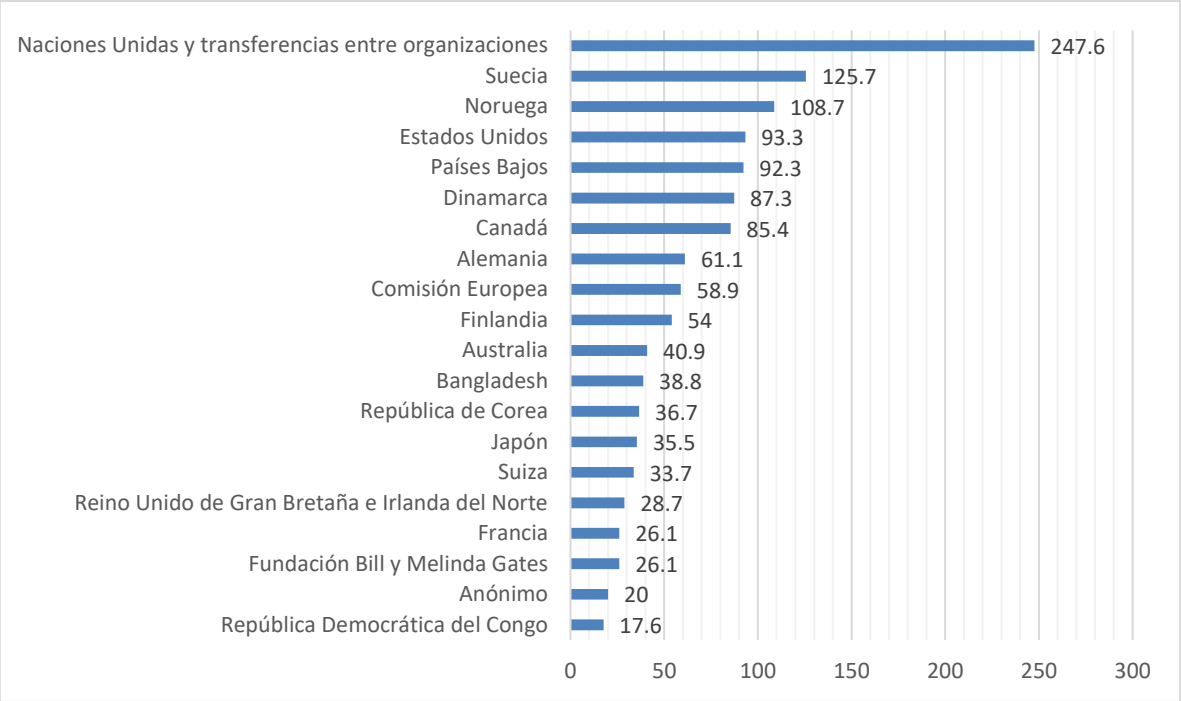
[63] DP/FPA/2015/11.

[64] DP/FPA/2018/10/Add.1.

[65] DP/FPA/2022/4 (Part I/Add.1), párr. 68.

Figura VII
Las contribuciones de los 20 principales donantes en 2021 (básicas y complementarias)

(En millones de USD)



Fuente: Preparado por la DCI a partir de las estadísticas del UNFPA (consulte https://www.unfpa.org/es/data/donor-contributions).

83. Es importante señalar que, durante los últimos cuatro años, el principal contribuyente ha sido el sistema de las Naciones Unidas (incluidos los fondos comunes y las transferencias entre organizaciones). No obstante, hay que señalar que las cifras correspondientes a las transferencias de las Naciones Unidas y las transferencias entre organizaciones incluyen las contribuciones procedentes de la Comisión Europea, otros países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, los países del programa, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, y el Grupo del Banco Mundial. Podría decirse que ese hecho indica que el papel del UNFPA en el avance de la reforma del sistema de desarrollo es cada vez mayor y que se ha convertido en un asociado destacado en áreas específicas de especialización para los mecanismos de esfuerzo conjunto, pero también pone de relieve la dependencia del Fondo de la colaboración continua con otras organizaciones financiadas con fondos voluntarios que dependen de la misma base de donantes y que, en un escenario cada vez más restringido desde el punto de vista financiero, también podrían tener que reducir sus actividades entre organizaciones.

84. En este contexto, el UNFPA tiene previsto seguir ampliando su base de donantes y contribuciones y aumentar la cofinanciación a través de sus mecanismos de financiación temática, al tiempo que avanza en la generación de ingresos procedentes de fuentes distintas a las contribuciones directas de los donantes tradicionales. Aumentar las nuevas modalidades de asociación, incluidas las modalidades entre el sector privado y el público, y ampliar la base de donantes siguen siendo de gran importancia para diversificar las fuentes y mantener el volumen de ingresos del UNFPA.

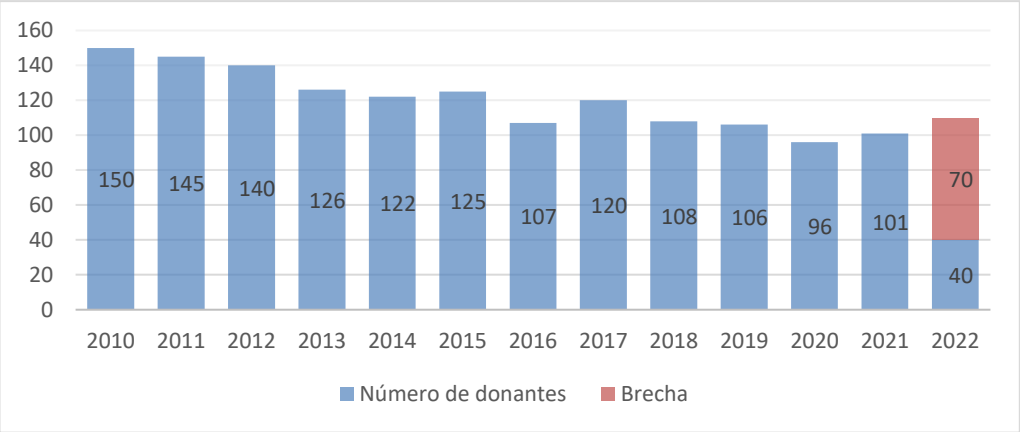
3. Sostenibilidad financiera

Estructuras de recursos

85. Gracias a los esfuerzos estratégicos de divulgación y movilización del Fondo a nivel mundial, regional y nacional, el número total de donantes de recursos básicos aumentó de 96 en 2020 a 101 en 2021. A 1 de mayo de 2022, a pesar del lanzamiento de la campaña básica

de 2022 y de los repetidos llamamientos a través de la Junta Ejecutiva y los diálogos estructurados de financiación, solo 40 países habían prometido apoyo al presupuesto básico del UNFPA, el mismo número que el año pasado por esas fechas,[66] y a 70 donantes de alcanzar el objetivo de 2022, como puede verse en la figura VIII.

Figura VIII
Número de contribuyentes básicos, 2010-2021, y diferencia para alcanzar el objetivo de 110 donantes en 2022

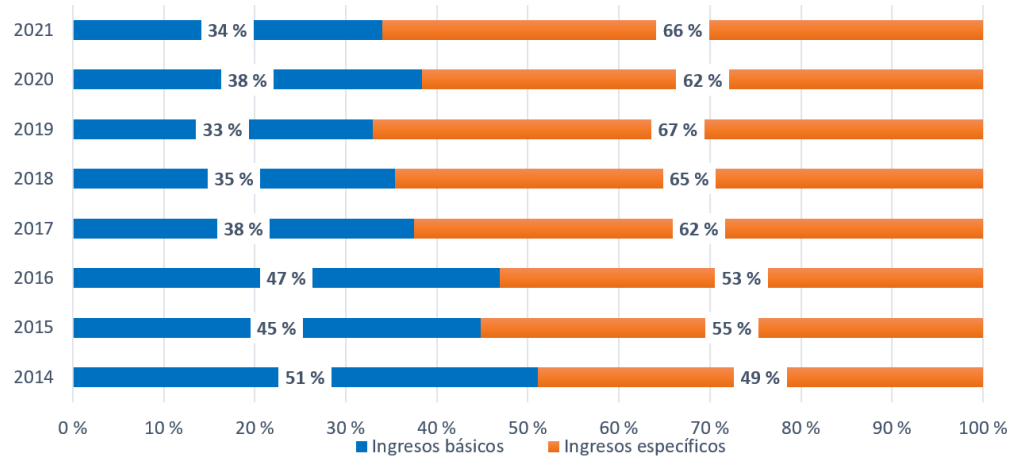


Fuente: Preparado por la DCI a partir de DP/FPA/2022/10, figura 11.

86. Al mismo tiempo, otros recursos (específicos) han representado más del 60 % de los ingresos desde 2017 (figura IX). Según el presupuesto integrado para 2022–2025, el Fondo espera recibir en total 5750 millones de dólares en cuatro años, de los que se prevé que el 71 % sean otros recursos.

Figura IX
Ingresos totales (no específicos y específicos)

(Porcentaje)



Fuente: Preparado por la DCI a partir de los informes de la Junta de Auditores (A/77/5/Add.8, A/76/5/Add.8, A/75/5/Add.8, A/74/5/Add.8, A/73/5/Add.8, A/72/5/Add.8, A/71/5/Add.8 y A/70/5/Add.8).

87. En su revisión estadística y financiera anual, la Directora Ejecutiva declaró que la disminución de las contribuciones no específicas, así como el aumento del uso de instrumentos de financiación específicos y la continua dependencia de un pequeño grupo de

[66] DP/FPA/2022/10, párr. 38.

donantes clave, planteaban una preocupación importante para el UNFPA, debido a las repercusiones en la flexibilidad de los programas, los mayores gastos administrativos creados y los retos y riesgos para la planificación, la implementación y la continuidad de los programas.[67]

88. En el presupuesto integrado para 2022–2025, se observa que los resultados y productos determinados por el Plan Estratégico para 2022–2025 se apoyan tanto con recursos ordinarios como con otros recursos. Entre ellos, el producto 1 (política y rendición de cuentas) y el producto 4 (cambio demográfico y datos) se financian principalmente con recursos ordinarios.[68] Aunque los productos 1 y 2 se financian tanto con recursos ordinarios como con otros recursos, una parte relativamente mayor se cubre con recursos ordinarios. Además, está previsto que casi todo el presupuesto destinado a los productos de eficiencia y eficacia organizativa (administración, rendición de cuentas, TIC y recursos humanos) se cubra con recursos ordinarios.[69]

89. El continuo crecimiento de las contribuciones específicas y la disminución de las no específicas plantean un problema no solo para la estabilidad financiera, sino también para la previsión de la asignación de recursos y la sostenibilidad del modelo de financiación. El UNFPA describió el reto en su respuesta a una pregunta del cuestionario corporativo sobre las limitaciones y restricciones impuestas por las contribuciones específicas y no específicas en el proceso presupuestario. Señaló que:

> La distribución de los ingresos procedentes de otros recursos, aunque se ajusta a los mandatos de la Junta Ejecutiva, se rige por los respectivos acuerdos con los donantes. Así pues, las limitaciones del carácter específico de la financiación son la complejidad de la planificación de actividades y resultados, la multitud de fuentes de financiación que deben gestionar las oficinas y la consiguiente fragmentación de las actividades. La complejidad de los plazos agrava esta situación, ya que los acuerdos de los donantes con fines específicos no se ajustan con la planificación estratégica ni con el ciclo de los programas nacionales, [al igual que] la complejidad de los informes para cada acuerdo respectivo, ya que los requisitos varían y se desvían cada vez más de las plantillas estándar de los acuerdos.

90. Además, el informe anual sobre el diálogo estructurado de financiación proporciona a la Junta Ejecutiva amplia información sobre las tendencias de los recursos y las perspectivas de financiación de cara al futuro. Sin embargo, no ofrece una hoja de ruta concisa para mejorar la movilización de recursos, alcanzar los objetivos de financiación y aumentar la base de donantes. **La Directora Ejecutiva debe seguir de cerca los esfuerzos realizados para alcanzar los objetivos de financiación y aumentar la base de donantes y los recursos complementarios recibidos para las respuestas humanitarias e informar periódicamente a la Junta Ejecutiva, en el informe sobre el diálogo estructurado de financiación, sobre las medidas adoptadas, incluidas las medidas correctivas al respecto, y actualizar la estrategia de movilización de recursos.**

Recuperación de costes

91. Como parte de las acciones previstas en la aplicación del Plan Estratégico para 2022–2025, el UNFPA tratará de "reforzar su capacidad para preparar propuestas de financiación de programas claras y con costes completos"[70] mediante la aplicación rigurosa de su política de recuperación de costes.

92. La recuperación de costes permite una mejor planificación e implementación del presupuesto integrado al garantizar que se cubren los costes directos e indirectos de la ejecución de los proyectos y que la considerable cantidad de contribuciones específicas contribuye eficazmente a las funciones básicas del Fondo. Es importante tener en cuenta que los recursos generados a través de la recuperación de costes se utilizan para cubrir los costes

[67] DP/FPA/2022/4 (Part I/Add.1), párr. 11.
[68] DP/FPA/2021/9, párr. 52.
[69] Ibid., tabla 4.
[70] DP/FPA/2021/8, párr. 103.

asociados a la implementación de los proyectos. En 2021, como resultado de la aplicación de la política mencionada, el UNFPA obtuvo 58,9 millones de dólares en ingresos.[71]

93. La recuperación de costes se refiere al requisito de una organización de garantizar que los recursos ordinarios no se utilicen para subvencionar la implementación de programas financiados con otros recursos. La metodología de recuperación de costes reconoce que ciertas funciones integrales para la existencia y el avance del mandato de una organización deben llevarse a cabo independientemente del volumen de implementación del programa. Por lo tanto, la financiación de estas funciones fundamentales debe garantizarse con cargo a los recursos ordinarios.[72]

94. El UNFPA ha señalado que siguen existiendo dificultades en la aplicación de la política de recuperación de costes, en particular en lo que respecta a la capacidad del Fondo para recuperar todos los costes directos de la implementación de los programas y proyectos, debido principalmente a las condiciones establecidas por los donantes sobre el uso de los recursos.

B. Marco financiero y presupuestario

95. La gestión financiera del UNFPA se rige por el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del UNFPA, y solo la Junta Ejecutiva puede introducir enmiendas y excepciones al Reglamento. La Directora Ejecutiva del UNFPA es responsable y rinde cuentas a la Junta Ejecutiva de todas las fases y aspectos de las actividades financieras del UNFPA y puede delegar autoridad en otros funcionarios del UNFPA o del PNUD, de conformidad con la regla 103.1 del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada. La Inspectora considera que el actual Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada revisados, que entraron en vigor en 2014, son exhaustivos y claros, y proporcionan orientaciones adecuadas a la dirección.

96. El UNFPA también cuenta con amplias políticas y procedimientos en materia administrativa, presupuestaria y financiera. Las políticas de planificación de recursos y presupuestación proporcionan orientación sobre la recuperación de costes, la gestión de recursos y la implementación del presupuesto institucional. En la misma línea, en el ámbito de la movilización de recursos, el UNFPA cuenta con una política y procedimientos para la gestión de los fondos no básicos. Las políticas sobre operaciones financieras y contabilidad, instalaciones y servicios administrativos, y adquisiciones ofrecen garantías adicionales y detalladas de un control correcto de los recursos y procedimientos.

97. **No obstante**, **la Inspectora opina que, si bien las numerosas políticas, procedimientos y directrices del UNFPA le proporcionan un marco administrativo, presupuestario y financiero satisfactorio, el hecho de que estén en formatos y lugares diferentes y carezcan de signaturas de documentos puede dificultar que lo utilicen los Estados Miembros y los posibles donantes. Por lo tanto, la Directora Ejecutiva podría publicar una compilación digital que contenga el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada y todas las políticas conexas, en el mismo formato y utilizando signaturas de documento apropiadas.**

Control interno

98. El UNFPA implementa su marco de control interno junto con la política de planificación de los recursos institucionales (publicada en abril de 2020).[73] El marco esboza los principios del control interno y la rendición de cuentas. El UNFPA define el control interno como un proceso efectuado por la Junta Ejecutiva, la dirección y el resto del personal que está diseñado para ofrecer garantías razonables sobre la consecución de los objetivos relativos a las operaciones, la presentación de informes y el cumplimiento. En el marco, se indica que la aplicación efectiva de los controles internos se basa en tres niveles de control

[71] A/77/5/Add.8, cap. IV, párr. 17.
[72] DP/FPA-ICEF-UNW/2020/1, párr. 7.
[73] Consulte el análisis del marco de gestión de recursos institucionales en la sec. VII.A.

en cascada, de acuerdo con el modelo de las "tres líneas de defensa", complementados por una línea de defensa externa consulte la tabla 2 y la figura X).[74]

Recuadro 2

Modelo de "tres líneas de defensa" aplicado en el marco de control interno del UNFPAa

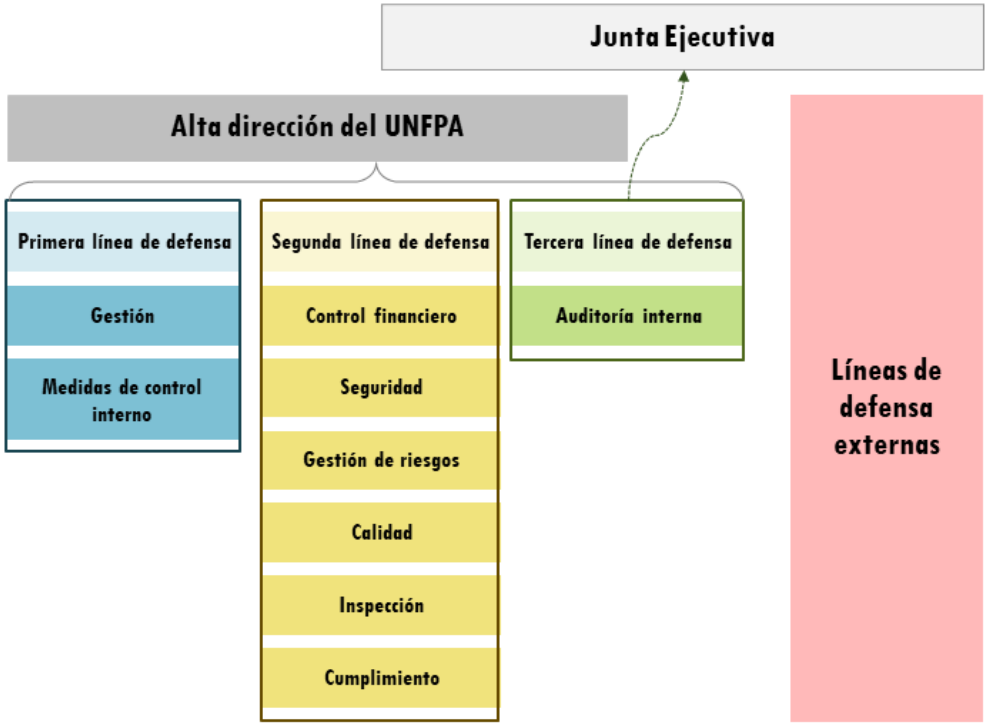
- Primera línea de defensa: la primera línea hace referencia a las funciones que poseen y gestionan los riesgos y controles. Todo el personal de la organización desempeña las funciones en las oficinas sobre el terreno, regionales y en la sede central. El personal de primera línea aplica las políticas y procedimientos existentes en su trabajo diario para garantizar el cumplimiento de los objetivos y la correcta gestión de los recursos confiados al UNFPA. Algunos ejemplos de funciones de primera línea son la gestión de contratos o compromisos con asociados, las actividades de adquisición y la gestión de recursos humanos.
- Segunda línea de defensa: la segunda línea hace referencia a las funciones que supervisan los riesgos y controles diseñados para supervisar la eficacia operativa de la primera línea y mitigar los riesgos relacionados. Las oficinas regionales y las divisiones de la sede se encargan de las segundas líneas. Algunas unidades y personas de la sede y de las oficinas regionales y nacionales también desempeñan funciones de primera y segunda línea. Algunos ejemplos de funciones de segunda línea son los procesos de planificación y presupuestación, la gestión y garantía de la calidad, y la gestión de los resultados y el desempeño.
- Tercera línea de defensa: la tercera línea hace referencia a las funciones que proporcionan una garantía independiente de la eficiencia y eficacia de los procesos y controles establecidos. El tercer nivel corre a cargo de la auditoría interna y otras unidades internas independientes, como las de investigación, evaluación y ética.[b]
- Dentro del modelo de las tres líneas de defensa del UNFPA, la Junta de Auditores y la DCI se consideran la línea de defensa externa.

[a] En 2020, el Instituto de Auditores Internos actualizó el modelo de las "tres líneas de defensa". No obstante, la DCI sigue la terminología aplicada en el marco de control interno del UNFPA en vigor desde septiembre de 2016. Consulte IIA, "The IIA's three lines model: an update of the three lines of defense" (El modelo de las tres líneas del IIA: actualización de las tres líneas de defensa) (julio de 2020).

[b] El marco de control interno del UNFPA indica que la auditoría interna y otras unidades internas independientes, como la investigación, la evaluación independiente y la ética, asumen las funciones de la tercera línea de defensa. Sin embargo, la DCI opina que solo las funciones de auditoría interna corresponden a la tercera línea.

[74] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, marco de control interno (septiembre de 2016), sec. II y III.

Figura X
Las tres líneas de defensa del UNFPA



Fuente: Preparado por la DCI a partir del marco de control interno del UNFPA.

99. Además, el artículo XIV del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del UNFPA trata del control interno con respecto a la administración financiera. Describe los mecanismos de control en la implementación de las normas y procedimientos financieros en materia de contabilidad, registro, transacciones y segregación de funciones en función del marco de control interno.

100. Además, la política de gestión de recursos proporciona un mecanismo de control interno complementario a través de la lista de control integrada de rendición de cuentas, que ofrece a los responsables presupuestarios[75] una forma de garantizar que la implementación de los recursos se ajusta al Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, así como a las políticas y procedimientos.

101. La Inspectora opina que el UNFPA dispone de procedimientos adecuados y de mecanismos de control interno suficientes para que el Fondo pueda realizar eficazmente sus objetivos.

C. Adquisiciones y servicios compartidos

1. Adquisiciones

102. Con el fin de garantizar una mejor preparación, reducir los plazos de entrega y los costes ocultos, y aumentar la eficiencia y la eficacia, el UNFPA, como uno de los mayores proveedores del sector público del mundo y la principal organización de las Naciones Unidas para la adquisición de suministros de salud sexual y reproductiva, estableció una nueva unidad de gestión de la cadena de suministro. Desde enero de 2022, la unidad está operativa y supervisa y coordina todas las actividades de adquisición nacionales, regionales y mundiales en las operaciones humanitarias y de desarrollo. Se espera que la aplicación de las

[75] Los Directores de División, los jefes de oficina, los Directores Regionales/Subregionales y los Representantes son responsables de la implementación de los recursos presupuestarios de los programas y las instituciones y se les denomina “responsables del presupuesto”.

tasas de adquisición suponga una reducción de 5,8 millones de dólares en el presupuesto integrado en el transcurso de cuatro años.[76]

103. La garantía de calidad forma parte de las actividades de la unidad de gestión de la cadena de suministro, que incluyen la precalificación de proveedores, evaluaciones técnicas, control de calidad y seguimiento de productos, así como el mantenimiento de normas específicas mediante inspección, muestreo y pruebas de laboratorio.

104. Para varios productos, se lleva a cabo una precalificación antes de firmar acuerdos contractuales con proveedores reconocidos internacionalmente. En el caso de los medicamentos, existe una política de garantía de calidad de los métodos anticonceptivos y otros medicamentos que se ajusta a las normas internacionales de calidad respaldadas por la Organización Mundial de la Salud.

105. La Inspectora opina que el establecimiento de la unidad de gestión de la cadena de suministro debería proporcionar al UNFPA el apoyo necesario para sus actividades de adquisición, así como para supervisar y coordinar correctamente las adquisiciones y las medidas de garantía de calidad del UNFPA a nivel nacional, regional y mundial. Cabe señalar que la estructura operativa de la unidad no se encuentra en el presupuesto integrado para 2022–2025, ya que solo incluye puestos financiados con cargo al presupuesto institucional, mientras que los puestos de la unidad se financian con cargo a las tasas de adquisición como costes directos.

2. Subcontratación

106. El alcance de la colaboración entre el UNFPA y el PNUD está reconocido en varios acuerdos de prestación de servicios. Con arreglo a un modelo de recuperación de costes, el PNUD presta al UNFPA servicios de gestión de nóminas, administración de las prestaciones de los empleados y gestión del seguro médico, así como servicios de viajes y visados, servicios de tesorería, disposiciones de reparto de costes para la Oficina del Ombudsman Conjunto y disposiciones de reparto de costes para los coordinadores residentes.

107. Existe una mayor colaboración con ACNUR a través de la iniciativa de auditoría de los asociados, que se ocupa de los asociados en la ejecución, y del acuerdo de servicios de venta en subasta, mientras que, con UNOPS, existe un memorando de acuerdo para la prestación de servicios de revisión y sanción de proveedores.

108. **La Directora Ejecutiva podría realizar un análisis de coste-beneficio de las actividades y servicios subcontratados a terceros cada vez que se renueve un acuerdo o entre en el mercado un nuevo proveedor de servicios con el fin de determinar: a) la conveniencia de seguir colaborando; b) la viabilidad de crear las condiciones para realizar esos servicios internamente; o c) la viabilidad de utilizar centros de servicios compartidos globales.**

D. Patrón de gastos e ingresos

109. En cuanto al informe financiero y los estados financieros auditados del UNFPA correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2021, la Junta de Auditores no detectó ningún error, omisión o inexactitud significativos, pero señaló que había margen de mejora en ámbitos como la gestión de los recursos humanos, la gestión de los asociados en la ejecución y la gestión de las adquisiciones, por ejemplo.

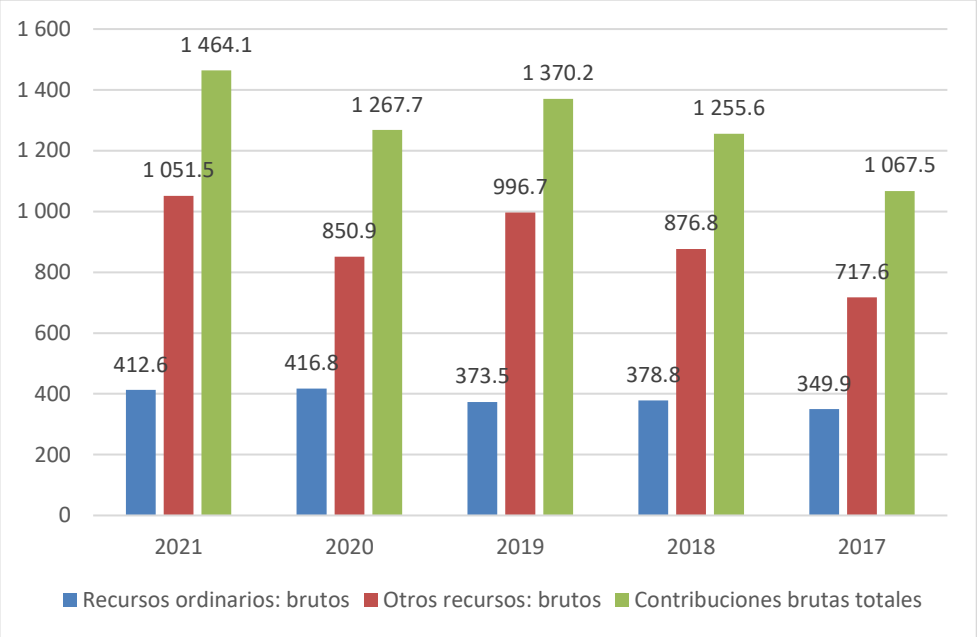
110. Como puede verse en la figura XI, los ingresos por contribución bruta han aumentado constantemente en los últimos cinco años, con la excepción de 2020, que puede atribuirse a los efectos de la pandemia de COVID-19. La brecha cada vez mayor entre los recursos ordinarios y los otros recursos puede medirse claramente comparando las cifras de 2017 y 2021, ya que los recursos ordinarios han aumentado en 62,7 millones de dólares (17,9 %) y, los otros recursos, en 333,9 millones de dólares (46,5 %).

[76] DP/FPA/2021/9, párr. 86.

Figura XI

Ingresos por contribución bruta para el período 2017-2021

(En millones de USD)

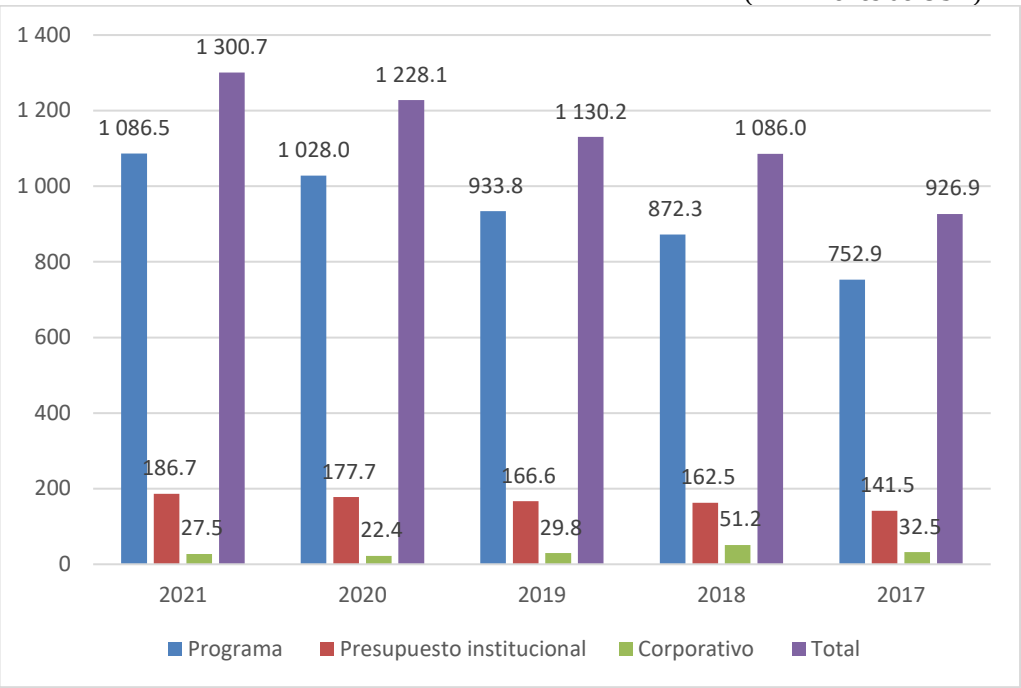


Fuente: Preparado por la DCI a partir de los informes de la Junta de Auditores (A/77/5/Add.8, A/76/5/Add.8, A/75/5/Add.8, A/74/5/Add.8, A/73/5/Add.8, A/72/5/Add.8, A/71/5/Add.8 y A/70/5/Add.8).

111. Los gastos totales del UNFPA han aumentado de forma constante, pasando de 926,9 millones de dólares en 2017 a 1300,7 millones de dólares en 2021 (40,3 %). En el mismo período, los gastos de los programas aumentaron en 333,6 millones de dólares, debido principalmente a la reanudación del gasto en formación, actividades de respuesta humanitaria y prestación de servicios vitales de salud sexual y reproductiva. Los gastos del presupuesto institucional aumentaron de forma menos drástica, de 141,5 millones de dólares en 2017 a 186,7 millones en 2021 (un incremento medio del 7,2 % anual) debido a la implementación de una nueva plataforma de planificación de recursos institucionales, el aumento de los gastos de personal y las contribuciones de los coordinadores residentes. Por último, los gastos corporativos, que son gastos que no pueden asignarse a un resultado específico del Plan Estratégico, tuvieron una evolución menos estable, ya que alcanzaron los 51,2 millones de dólares en 2018 y cayeron después a 22,4 millones en 2020, principalmente porque los gastos corporativos pueden ser costes de adquisiciones, obligaciones por prestaciones posteriores a la terminación del servicio o tipos de cambio.

Figura XII
Gastos totales por finalidad, 2017-2021

(En millones de USD)



Fuente: Preparado por la DCI a partir de los informes de la Junta de Auditores (A/77/5/Add.8, A/76/5/Add.8, A/75/5/Add.8, A/74/5/Add.8, A/73/5/Add.8, A/72/5/Add.8, A/71/5/Add.8 y A/70/5/Add.8).

112. En el momento de finalizar la presente revisión, el UNFPA gozaba de una sólida situación financiera. Los ingresos totales para 2021 ascendieron a 1.505,23 millones de dólares y, los gastos totales, a 1.300,68 millones, lo que supone un superávit de 204,56 millones.

113. Como señaló la Directora Ejecutiva en su revisión estadística y financiera de 2021, el UNFPA cerró 2021 con una excelente salud financiera gracias al apoyo continuo de sus donantes y a unas sólidas prácticas de gestión financiera, incluidos procesos y controles diseñados para mantener los gastos dentro de los recursos financieros disponibles. No obstante, señaló que las perspectivas para 2022 y años posteriores seguían siendo difíciles de predecir debido a los continuos riesgos para la paz y la estabilidad y a las incertidumbres sobre el curso futuro de la pandemia de COVID-19. Además, el cambio de prioridades de los donantes y los problemas operativos podrían afectar a la capacidad del UNFPA tanto para generar ingresos como para implementar las actividades de sus programas.[77]

[77] DP/FPA/2022/4 (Part I/Add.1), párr. 87.

V. Gestión de los recursos humanos

114. La autoridad del UNFPA en materia de recursos humanos emana del Secretario General, quien, a efectos de la aplicación de la decisión 58/555 de la Asamblea General sobre cuestiones de personal relativas al UNFPA, delegó la autoridad en dichas cuestiones en la Directora Ejecutiva con efecto a partir del 1 de junio de 2004.[78]

115. El equipo de la DCI examinó los marcos y modalidades contractuales, las prácticas de contratación, las clasificaciones de los puestos, los grados, la distribución geográfica y por género del personal, las delegaciones de autoridad, la formación del personal y las relaciones entre el personal y la dirección del UNFPA.

116. El equipo de la DCI llevó a cabo una encuesta en línea entre el personal para determinar el alcance de los esfuerzos del UNFPA para: a) mejorar las políticas, prácticas y herramientas estratégicas de dotación de personal y movilidad global, y optimizar la contratación; b) hacer hincapié en la representación equitativa, el trato justo y la igualdad de oportunidades, y fomentar el sentimiento de pertenencia de todos los empleados; c) promover una cultura corporativa que encarne la misión y los valores de la organización, adopte la inclusión, aumente la confianza, apoye la innovación y acepte la responsabilidad; d) seguir prestando atención y promoviendo la salud mental y el bienestar del personal; e) desarrollar un sólido análisis de los recursos humanos para tomar decisiones oportunas e informadas; y f) evitar el acoso sexual del personal. La encuesta del personal estuvo disponible en la sede y en las oficinas regionales, subregionales y nacionales del 1 al 22 de septiembre de 2022 y obtuvo un índice de respuesta del 24 %, con 1057 respuestas de aproximadamente 150 oficinas diferentes.[79]

117. La encuesta del personal proporcionó indicaciones sobre el estado actual de las relaciones entre la dirección y el personal y de la gestión de los recursos humanos. Las respuestas a la encuesta se corroboraron en entrevistas con la alta dirección, funcionarios internacionales del cuadro orgánico, funcionarios nacionales del cuadro orgánico, funcionarios del cuadro de servicios generales y representantes del personal.

118. Es importante destacar que, desde 2020, la División de Recursos Humanos ha sido objeto de reestructuración y que este reajuste ha traído cambios en la forma en que el UNFPA gestiona los recursos humanos. Por las respuestas al cuestionario y durante las entrevistas, el equipo de la DCI se enteró de que el UNFPA estaba creando la Estrategia de Recursos Humanos del UNFPA para 2030, con el objetivo de apoyar el nuevo Plan Estratégico y los objetivos de la organización. Tras numerosas peticiones de información sobre la Estrategia de Recursos Humanos, se informó al equipo de la DCI de que se lanzaría el 13 de diciembre de 2022 y que el documento no estaría disponible para su revisión hasta entonces.

A. Marco de recursos humanos

1. Políticas de recursos humanos

119. Como ya se ha señalado, la Directora Ejecutiva del UNFPA tiene autoridad delegada del Secretario General en asuntos relacionados con los recursos humanos desde 2004. A continuación se enumeran el marco y las políticas aplicados a las cuestiones de recursos humanos del UNFPA. La sección del Manual de políticas y procedimientos sobre la política de recursos humanos en el UNFPA, que se publicó en 2007, orienta la actual coexistencia de distintas políticas. En los casos en que el UNFPA haya publicado su propia política o tenga una práctica establecida, se aplicará la política o práctica del UNFPA. Sin embargo, si no existe una política o práctica del UNFPA, se aplica la siguiente jerarquía:

(a) Carta de las Naciones Unidas.

[78] Consulte ST/SGB/2004/10.

[79] En 2021, según las cifras facilitadas por el UNFPA, el número total de miembros del personal era de 3154 y el número total de miembros del personal externo (contratos de servicios y Voluntarios de las Naciones Unidas) era de 1165. Tomando como base esas cifras, el equipo de la DCI estima que el índice de respuesta es de aproximadamente el 24 %.

(b) Estatuto del Personal de las Naciones Unidas.

(c) Reglamento del Personal de las Naciones Unidas.

(d) Políticas de recursos humanos publicadas o prácticas anteriores establecidas por el UNFPA.

(e) Políticas de recursos humanos publicadas o prácticas anteriores establecidas por el PNUD, mutatis mutandis, en los casos en que una cuestión de recursos humanos no esté regulada por una política publicada o una práctica anterior establecida por el UNFPA y este haya decidido aplicar la política o práctica del PNUD.

(f) Políticas de recursos humanos publicadas o prácticas anteriores establecidas por la Secretaría de las Naciones Unidas, *mutatis mutandis*, en los casos en que una cuestión de recursos humanos no esté regulada por una política publicada o una práctica anterior establecida por el UNFPA o el PNUD, y el UNFPA haya decidido aplicar la política o la práctica de la Secretaría de las Naciones Unidas.

120. El equipo de la DCI supo que la División de Recursos Humanos estaba evaluando actualmente la posibilidad de incorporar las diferentes políticas en una sola política de recursos humanos del UNFPA. La existencia de las distintas políticas y su jerarquía de aplicabilidad es confusa y complica aún más su administración.

121. **La Inspectora anima a la Directora Ejecutiva a que establezca un marco claro y exhaustivo de recursos humanos para el UNFPA unificando las políticas existentes y racionalizando su aplicación.**

2. Modalidades y marcos contractuales

122. Existe abundante documentación sobre modalidades y marcos contractuales. La política de recursos humanos vigente data de 2007, pero la mayoría de las políticas individuales se han actualizado recientemente. La política de nombramientos de duración determinada y continuos se actualizó en septiembre de 2022. El anexo I de la política contiene directrices adicionales para la selección de personal para puestos del cuadro orgánico y categorías superiores en los lugares de destino sobre el terreno y en la sede, así como para puestos del cuadro de servicios generales en la sede (actualizadas en septiembre de 2022); el anexo II hace referencia a la selección y reasignación de personal en puestos de rotación internacional (2013); el anexo III contiene directrices para la selección de funcionarios nacionales del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales en los lugares de destino sobre el terreno (2009); el anexo IV contiene el mandato, el ámbito de aplicación, la composición y el procedimiento, así como las recomendaciones de la Junta de Revisión de Cumplimiento en la sede para los puestos del cuadro orgánico y categorías superiores hasta D-1, así como para los puestos del cuadro de servicios generales en la sede (septiembre de 2022); el anexo V contiene el mandato, el ámbito de aplicación, la composición y el procedimiento, así como las recomendaciones de la Junta de Revisión de Cumplimiento en los lugares de destino sobre el terreno para los puestos del cuadro orgánico nacional, así como para los puestos del cuadro de servicios generales en los lugares de destino sobre el terreno. (2009).

123. Hay otros acuerdos contractuales que se abordan en las políticas, como el empleo de jubilados (2017), la permanencia en el servicio más allá de la edad obligatoria de jubilación (septiembre de 2022) y el traslado, la adscripción o el préstamo de personal entre organizaciones que aplican el régimen común de sueldos y prestaciones de las Naciones Unidas, así como los acuerdos no relacionados con el personal, como los consultores individuales (noviembre de 2022), las pasantías (2020) y los contratos de servicios (actualizados por el PNUD en 2018).

124. La forma en que las instituciones ven los acuerdos de trabajo ha cambiado significativamente desde la pandemia de COVID-19. En respuesta al cuestionario de la DCI, el UNFPA confirmó que, antes de la pandemia, las solicitudes de acuerdos de trabajo flexible eran mucho menos numerosas y ascendían a unas 300 al año, mientras que, en los seis primeros meses de 2022, ya se habían registrado 1200 solicitudes individuales de este tipo de acuerdos.

125. El UNFPA ha puesto en marcha una nueva política sobre acuerdos de trabajo flexible con efecto a partir de febrero de 2022. La nueva política incluye:

(a) El horario flexible, que permite ajustar las horas de inicio y fin de la jornada laboral.

(b) Un horario de trabajo comprimido (10 días en 9) para el personal de la categoría de Servicios Generales.

(c) La introducción de opciones adicionales de trabajo a distancia dentro del lugar de destino:

i) Hasta tres días por semana natural.

ii) Una semana natural en semanas alternas.

iii) Dos semanas naturales en períodos alternos de dos semanas.

(d) La introducción del trabajo a distancia fuera del lugar de trabajo durante un máximo de 60 días laborables por año natural.

(e) Un reembolso único de hasta 200 dólares para la compra de equipos de oficina en casa.

(f) Un proceso de aprobación más descentralizado para los acuerdos de trabajo flexible.

3. Delegación de autoridad

126. Al principio del proceso de revisión de la DCI, el único documento sobre la delegación de autoridad que se pudo encontrar era sobre la delegación de la autoridad de gestión de los recursos humanos a los representantes designados por el UNFPA. Durante las entrevistas de octubre de 2022 con la alta dirección, se informó al equipo de la DCI de que la política de delegación de autoridad en asuntos relacionados con los recursos humanos seguía pendiente. Posteriormente, el equipo supo que la política se había establecido y transmitido a las oficinas sobre el terreno el 1 de septiembre de 2022.[80] El equipo de la DCI lamenta que la División de Recursos Humanos haya retrasado la presentación del documento a la DCI, lo que ha repercutido en su capacidad para analizar y seguir investigando sobre el tema.

127. Desde la llegada de la nueva Directora de la División de Recursos Humanos en 2019, el UNFPA está llevando a cabo una reestructuración de sus funciones de recursos humanos, y uno de los principales cambios ha sido la mejora de la delegación de autoridad a las oficinas regionales. Sin embargo, la mejora de la política se ha llevado a cabo mediante la introducción en cada oficina regional de un asociado en las actividades de recursos humanos, que depende directamente de la Directora de la División de Recursos Humanos en la sede del UNFPA en Nueva York.

128. **La Inspectora opina que la delegación de autoridad en asuntos relacionados con los recursos humanos emitida en septiembre de 2022 no delega adecuadamente las funciones de recursos humanos, sino que amplía el control centralizado en los lugares de destino sobre el terreno a través de los recién nombrados asociados empresariales de recursos humanos. Por lo tanto, la Directora Ejecutiva podría considerar la posibilidad de ampliar la delegación de autoridad a los Directores Regionales en una versión revisada del documento.**

B. Gestión de los recursos humanos

1. Prácticas de contratación

129. Las prácticas de contratación están reguladas por diferentes políticas establecidas para diferentes acuerdos contractuales. El anexo VI de la política sobre nombramientos de

[80] Memorando entre oficinas de 1 de septiembre de 2022 de la Directora Ejecutiva dirigido a los representantes sobre la delegación de autoridad en materia de recursos humanos.

duración determinada y continuos contiene directrices sobre la contratación para nombramientos de duración determinada en todas las categorías.

130. Además, en el marco de la política de personal del UNFPA, existe una política en la que se describen todos los requisitos, procedimientos y procesos para el uso de nombramientos temporales, incluidas las directrices para la selección de personal del cuadro orgánico, del cuadro orgánico nacional y de servicios generales para la sede y los lugares de destino sobre el terreno.

131. El equipo de la DCI escuchó las preocupaciones del personal en relación con cuestiones relativas a la implementación de la política, en la que presuntamente se había contratado a personal no cualificado para determinados puestos. El equipo de la DCI hizo un seguimiento con la dirección del UNFPA de la situación de dos casos que se señalaron a la atención del equipo. Se le informó de que se estaba investigando un caso, por lo que el UNFPA no podía proporcionar información adicional. En el otro caso, la información facilitada era escasa y no ofrecía los elementos necesarios para determinar correctamente si el proceso de contratación se había llevado a cabo de forma objetiva. Aunque el equipo de la DCI aclara que no ha investigado la composición de los equipos de entrevistas, la Inspectora desea transmitir su preocupación por la percepción generalmente negativa de ciertos aspectos del proceso de contratación, incluida la composición de estos equipos. Tanto en la encuesta del personal de la DCI como en las entrevistas, el mayor grado de insatisfacción expresado por la alta dirección y el personal del UNFPA estaba relacionado con la falta de transparencia percibida en los procesos de contratación y los plazos extraordinariamente largos que se tardaba en cubrir los puestos vacantes. Además, la percepción de la escasa capacidad de respuesta de la División de Recursos Humanos en estas cuestiones ha exacerbado la opinión negativa que el personal y la dirección tienen de la División.

132. El anexo I de la política sobre nombramientos de duración determinada y continuos establece que la División de Recursos Humanos, en consulta con el superior directo, creará un equipo de entrevistas con los siguientes requisitos mínimos: la persona designada por el superior directo (o el propio superior), un representante de la División y, al menos, otra persona.

133. La Secretaría General de las Naciones Unidas ha establecido requisitos más estrictos para la creación de equipos de entrevistas, incluido el requisito de que uno de los miembros del equipo sea externo al servicio/unidad en el que se encuentra la vacante y que al menos uno de los miembros sea una mujer. Según la Inspectora, las percepciones negativas deben abordarse mediante una acción concertada para demostrar transparencia y equidad en el proceso de contratación. El UNFPA debería poner en marcha medidas adicionales destinadas a mejorar la objetividad y la transparencia de los procesos de contratación, incluido un mayor uso de los centros de evaluación y la introducción de requisitos más estrictos en la composición de los equipos de entrevistas.

134. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación contribuya a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en las actividades de selección de personal emprendidas por el UNFPA.

Recomendación 3

La Directora Ejecutiva debe garantizar, antes de finales de 2023, que se elaboren medidas adicionales destinadas a mejorar la objetividad y la transparencia percibida de los procesos de contratación y seguir cumpliendo con las políticas establecidas al respecto.

2. Grados y clasificaciones de puestos de trabajo

135. En el UNFPA, los grados y clasificaciones de los puestos de trabajo se determinan en función de la norma general promulgada por la Comisión de Administración Pública

Internacional en 1980.[81] Siguiendo el sistema de clasificación por factores de puntos, las organizaciones determinan los grados en función de las clasificaciones de los puestos.

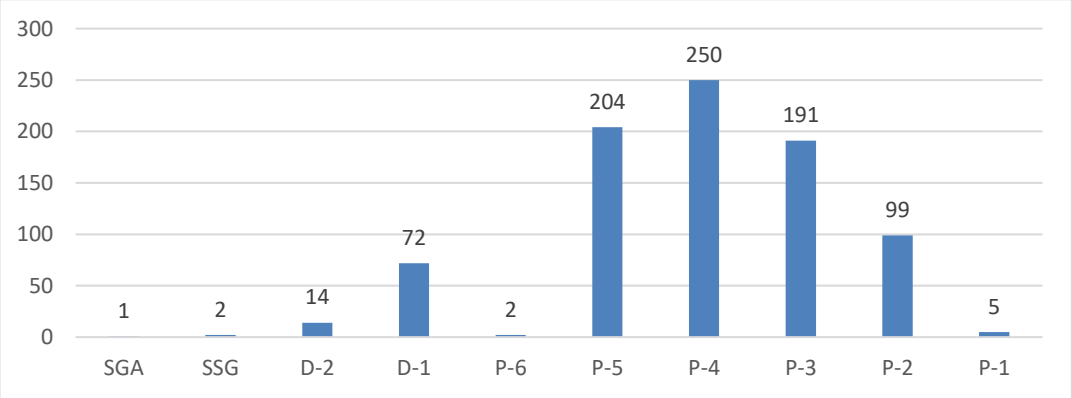
136. En cuanto a la estructura de categorías dentro del UNFPA, según los datos de 2021, los puestos del cuadro orgánico y categorías superiores representan 840 puestos (26,63 %), los del cuadro de servicios generales y cuadros conexos, 1376 puestos (43,63 %) y los funcionarios nacionales del cuadro orgánico, 938 puestos (29,74 %) del total de 3154 funcionarios.

137. En las categorías profesional y superior, la mayor concentración de puestos se da en los niveles P-4 y P-5, que comprenden 454 puestos, es decir, el 54 % del total de puestos de estas categorías. En el cuadro de servicios generales y cuadros conexos, el personal de las categorías G-6 y G-7 representa 703 puestos, es decir, el 51,9 % del total de puestos. En el caso de los funcionarios nacionales del cuadro orgánico, los funcionarios nacionales del cuadro orgánico C y los funcionarios nacionales del cuadro orgánico B representan 696 puestos, es decir, el 74 % de la población total de esta categoría (consulte las figuras XIII-XV).

Figura XIII

Distribución de los puestos del cuadro orgánico y categorías superiores, por grado (840 puestos)

(Número de puestos)

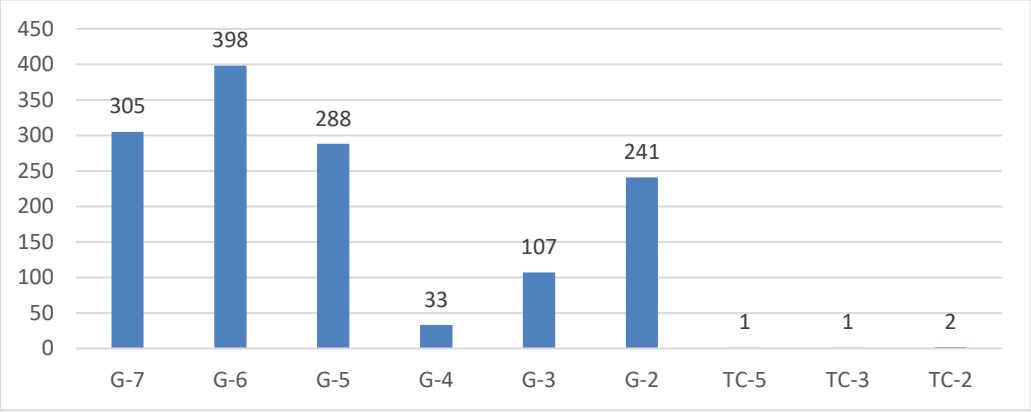


Fuente: Preparado por la DCI a partir de la información facilitada por el UNFPA.

Figura XIV

Distribución de los puestos del cuadro de servicios generales y cuadros conexos, por grado (1376 puestos)

(Número de puestos)

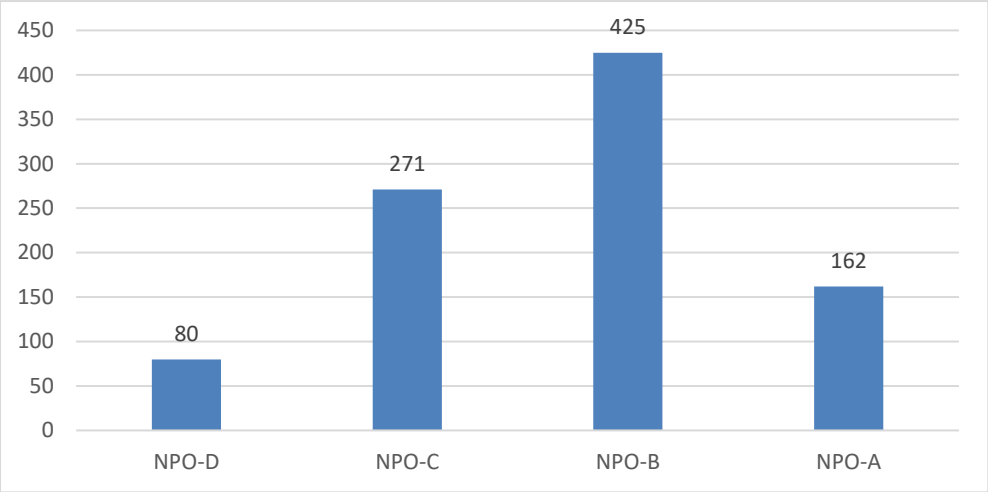


Fuente: Preparado por la DCI a partir de la información facilitada por el UNFPA.

[81] A/35/30, anexo XII.

Figura XV
Distribución de los puestos de la categoría de funcionarios nacionales del cuadro orgánico, por grado (938 puestos)

(Número de puestos)



Fuente: Preparado por la DCI a partir de la información facilitada por el UNFPA.

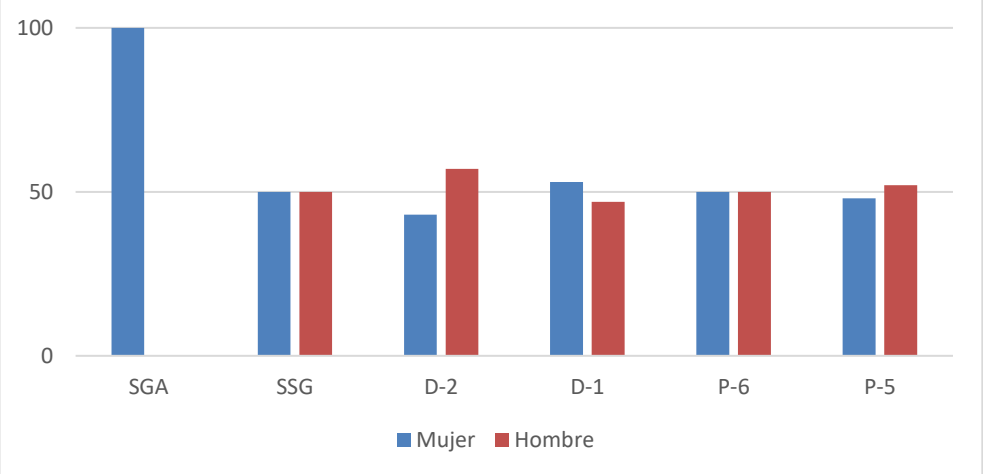
138. Durante las entrevistas con la alta dirección, se mencionó al equipo de la DCI que algunos grados y clasificaciones de puestos de trabajo eran inferiores en el UNFPA que en otras organizaciones (para puestos equivalentes), y que esta era una de las razones por las que resultaba difícil cubrir puestos en algunas áreas estratégicas de la organización. Tras una revisión minuciosa, la DCI no encontró pruebas de que los grados y clasificaciones de los puestos de trabajo se hubieran determinado de forma incorrecta en el UNFPA. De hecho, tanto para la categoría profesional como para la de servicios generales, una mayor proporción de puestos se concentra en los grados superiores (es decir, P-5 y P-4 para la categoría profesional y G-7 y G-6 para la categoría de servicios generales).

3. Género y distribución geográfica

139. Según los datos facilitados por el UNFPA, el Fondo está equilibrado en cuanto al género, con un 51,7 % de mujeres y un 48,3 % de hombres, y una distribución ligeramente diferente si solo se tienen en cuenta los puestos de categoría P-5 y superiores (consulte la figura XVI).

Figura XVI
Distribución por género en el nivel P-5 y superiores (2021)

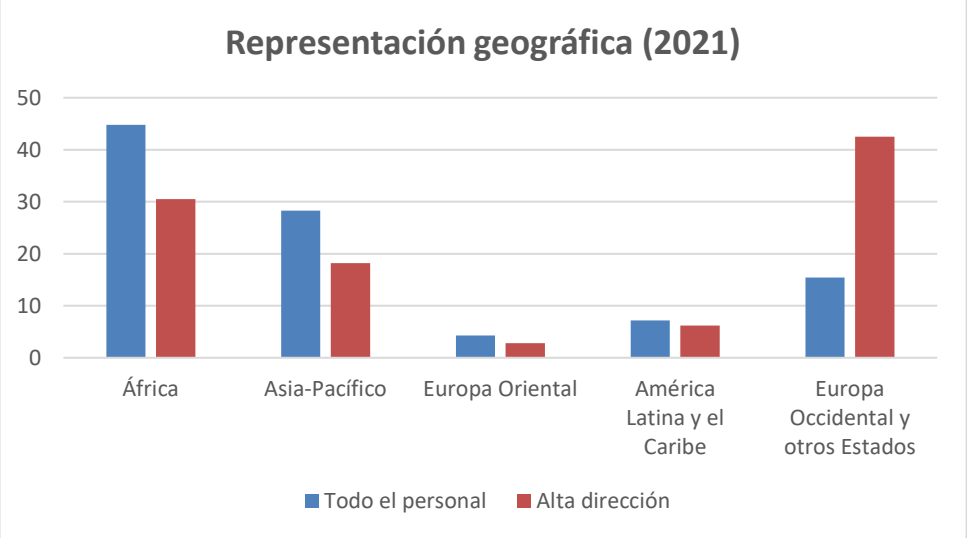
(Porcentaje)



Fuente: Preparado por la DCI a partir de la información facilitada por el UNFPA.

140. En cuanto a la distribución geográfica, la mayor representación procede de África (44,8 %), seguida de Asia y el Pacífico (28,3 %), Europa Occidental y otros Estados (15,4 %), América Latina y el Caribe (7,2 %) y Europa Oriental (4,3 %). Estas cifras cambian cuando solo se tiene en cuenta a la alta dirección, siendo Europa Occidental y otros Estados la región con mayor representación (42,2 %), seguida de África (30,5 %), Asia y el Pacífico (18,2 %), América Latina y el Caribe, (6,2 %) y Europa Oriental (2,8 %) (consulte la figura XVII).

Figura XVII
Representación geográfica (2021)
(Porcentaje)



Fuente: Preparado por la DCI a partir de la información facilitada por el UNFPA.

C. Gestión general: relaciones con el personal y recursos humanos

141. Las conclusiones a las que se llega en esta sección de la revisión no proceden de un simple desglose de las respuestas a cada elemento considerado en el marco del mandato, sino que son el resultado de una revisión minuciosa de las respuestas a la encuesta del personal de la DCI, la encuesta mundial del personal realizada por el UNFPA en 2018, la encuesta anual sobre hechos y percepciones del personal de las Naciones Unidas en relación con la prohibición de la explotación y los abusos sexuales realizada en 2021 y el cuestionario corporativo, así como de las políticas y directrices.

142. Durante su revisión, el equipo de la DCI recibió una gran cooperación de todas las áreas del UNFPA, a excepción de la División de Recursos Humanos. La información relativa a la Estrategia de Recursos Humanos y a la delegación de autoridad en materia de recursos humanos se facilitó con considerable retraso, los funcionarios de recursos humanos se mostraron reacios a ser entrevistados o no estuvieron disponibles para las entrevistas, y los datos facilitados estaban excesivamente simplificados. Además, a partir de los resultados de la encuesta del personal de la DCI, así como de las entrevistas mantenidas con más de 50 funcionarios del UNFPA, la Inspectora llega a la conclusión de que, si bien no hay indicios de una mala gestión grave, existen varios problemas tanto en las relaciones entre la dirección y el personal como en la gestión de los recursos humanos que deberían ser abordados por la dirección del UNFPA.

143. En el momento de redactar el presente informe, la Estrategia de Recursos Humanos aún no se había puesto en marcha y el equipo no disponía de un borrador del documento.

144. **La Inspectora considera que, como parte de su función de supervisión, la Junta Ejecutiva podría revisar la estrategia de personal y determinar su alineación con las expectativas establecidas en el presupuesto integrado para 2022–2025,** en cuyo párrafo 63 se hace la siguiente declaración:

> Al reconocer que su personal es el activo más importante del Fondo, el UNFPA ha desarrollado una estrategia de recursos humanos que se centra en atraer y desarrollar un personal de categoría mundial, fomentar la capacidad de liderazgo y gestión, aprovechar la diversidad e impulsar la inclusión, incluida la inclusión de la discapacidad, posibilitar la consecución de la paridad de género en toda la organización y ejercer un deber de diligencia centrado en el desarrollo organizativo allí donde más importa: sobre el terreno. Para cumplir esta estrategia, el UNFPA propone un refuerzo continuado de la función de recursos humanos para reorientar sus recursos, alinear sus prioridades y trabajar estrechamente con el personal, la dirección y los equipos para mejorar su eficacia organizativa.

145. La definición, el alcance, los principios y los procedimientos de la rotación del personal de contratación internacional figuran en la política de personal del UNFPA, en la que se afirma que "el servicio como miembro del personal de contratación internacional del UNFPA, que es una organización internacional de desarrollo de ámbito mundial que trabaja sobre el terreno, siempre incluye la expectativa de prestar servicio en diferentes lugares de destino a lo largo de la carrera" y, además, que:

> La rotación es mutuamente beneficiosa para la organización y para su personal. Contribuye a una organización más eficaz y de alto rendimiento dotando a las oficinas nacionales, subregionales, regionales y de la sede del UNFPA del personal mejor cualificado de forma sistemática y gestionada. Es de interés estratégico y programático para el UNFPA que los funcionarios de la sede tengan experiencia sobre el terreno y que la dirección de las oficinas en los países haya adquirido experiencia en la sede y en otras regiones geográficas.[82]

146. A pesar de esta política, las respuestas a la encuesta de la DCI entre el personal del UNFPA indicaban una movilidad geográfica limitada dentro de la organización. Más del 70 % de las personas encuestadas indicaron que solo habían prestado servicio en un lugar de destino y el 20 % que habían prestado servicio en dos o tres lugares de destino. Esta información se confirmó durante las entrevistas, en las que una de las observaciones más comunes, incluso por parte de la alta dirección, se refería al uso inadecuado de la rotación, no solo para ampliar la movilidad, sino también como herramienta para reducir las importantes tasas de vacantes.[83]

147. **La Inspectora anima a la Directora Ejecutiva a hacer un mejor uso del mecanismo de rotación estableciendo un programa oficial de rotación que podría contener, por ejemplo, un catálogo de todos los puestos sujetos a rotación, por grado, período de servicio, ubicación e indicadores de privación, así como papeles y funciones más técnicos.**

148. En cuanto a la representación equitativa, el trato justo, la igualdad de oportunidades y el fomento del sentido de pertenencia de todos los empleados, las entrevistas, así como las respuestas extraídas de la encuesta global del personal y de la encuesta del personal de la DCI, mostraron que, en general, el personal está orgulloso del trabajo que hace el UNFPA. Sin embargo, se expresó cierto descontento con respecto a las diferencias de trato entre el personal internacional y el nacional, la falta de igualdad de oportunidades, el complicado proceso de gestión del bajo desempeño y la falta de cumplimiento y de incentivos para un desempeño excepcional, como factores que crean un ambiente de trabajo negativo.

149. La falta de oportunidades de desarrollo profesional ha provocado un gran descontento entre los funcionarios nacionales y el personal local, sobre todo en las oficinas regionales. Se trata de una cuestión que la alta dirección debe abordar con carácter prioritario. El enfoque debe incluir una gestión adecuada de las expectativas y una comprensión clara de las obligaciones y responsabilidades.

---

[82] Manual de Políticas y Procedimientos, Política de personal del UNFPA: nombramientos de plazo fijo y continuos: dotación de personal (septiembre de 2022), párrs. 21 y 22.

[83] Según los datos facilitados por el UNFPA sobre las tasas de vacantes para 2022, 62 de las 171 oficinas tenían tasas de vacantes superiores al 15 %. De las 62 oficinas, 19 estaban situadas en la sede y 43 sobre el terreno. Algunas oficinas registraron tasas de vacantes del 66 %.

150. La Inspectora señala los problemas creados por los diferentes principios y escalas salariales utilizados para remunerar al personal internacional y nacional. Mientras que en ciertos lugares de destino la elevada inflación o los tipos de cambio pueden tener un impacto negativo en los salarios del personal nacional, en otros lugares de destino, paradójicamente, el salario del personal nacional puede ser superior al de sus supervisores. La Inspectora opina que la cuestión no es exclusiva del UNFPA, por lo que merece una mayor revisión y podría ser objeto de una revisión independiente a nivel de todo el sistema por parte de la DCI.

151. En cuanto a las medidas adoptadas para promover una cultura corporativa que encarne la misión y los valores de la organización, adopte la inclusión, aumente la confianza, apoye la innovación y acepte la rendición de cuentas, las entrevistas con la dirección del UNFPA dan una clara indicación de su compromiso y de las medidas adoptadas para aumentar la confianza y aceptar la rendición de cuentas. Sin embargo, la sensación general entre el personal es que "no se hace nada", especialmente en los casos de abuso de autoridad y acoso sexual. El número de casos de investigación abiertos relacionados con el acoso, incluido el acoso sexual, las represalias y las conductas indebidas, ha ido creciendo año tras año, como se indica en la sección VIII más adelante, y, a pesar de los esfuerzos realizados, la sensación general es que la alta dirección no adopta medidas disciplinarias apropiadas u oportunas contra los autores de las conductas indebidas (a veces simplemente se traslada a la persona a otro lugar de destino) o las medidas contra los autores se retrasan hasta el punto de que la víctima, o el autor, abandona la organización antes de que se adopte ninguna medida disciplinaria formal. El personal también consideraba que este comportamiento por parte de la dirección era especialmente grave cuando estaba relacionado con el acoso, la explotación o los abusos sexuales.

152. **Con el fin de generar confianza y mejorar la transparencia de los mecanismos existentes, la Directora Ejecutiva podría ampliar las líneas de comunicación entre los denunciantes y los distintos órganos que se ocupan de las faltas de conducta mediante la creación de un sistema de seguimiento de las denuncias en el que todas las partes implicadas puedan seguir la evolución y el estado de sus casos, teniendo en cuenta las normas relativas a los procedimientos de investigación, la confidencialidad y la privacidad.**

D. Asociación del personal y diálogo entre el personal y la dirección

153. La representación del personal es fundamental en el debate sobre la gestión de los recursos humanos. En la sede, el UNFPA cuenta con un Consejo de Personal conjunto compuesto por representantes del UNFPA, el PNUD, UNOPS y ONU-Mujeres. El Consejo de Personal interactúa principalmente con los miembros del personal de la sede y la alta dirección destinados en Nueva York.[84] Sobre el terreno, existen algunas asociaciones de personal del UNFPA. Sin embargo, la DCI observó que en algunas oficinas locales, las asociaciones son de carácter *ad hoc*, sin estatutos formales, reglamentos o incluso un proceso electoral. Existe cierta colaboración entre las asociaciones de personal de las entidades de las Naciones Unidas dentro de las regiones, pero no es sistemática. Varias oficinas sobre el terreno del UNFPA no tienen sus propias asociaciones de personal. La creación de asociaciones de personal podría promover el diálogo entre el personal y la dirección del UNFPA, y contribuir a salvaguardar los derechos e intereses del personal. Al mismo tiempo, con el formato de asociación conjunta, el personal del UNFPA podría compartir y aprender de las experiencias de otras organizaciones en materia de bienestar del personal, cuestiones regionales o específicas de cada campo, y mejora de la gobernanza de la organización. La Inspectora señala que es fundamental que la alta dirección apoye y esté abierta a la creación oficial de asociaciones de personal.

154. **La Inspectora anima a la Directora Ejecutiva a que siga apoyando el establecimiento y la formalización de asociaciones de personal sobre el terreno en los lugares en que aún no existan y en consulta con el personal del UNFPA.**

[84] Excepto UNOPS, que tiene su sede en Copenhague. La representación de UNOPS se encuentra en Copenhague.

155. El objetivo de la creación del Comité de Gestión Estratégica regional en la oficina regional de Europa Oriental y Asia Central es promover una gestión participativa y transparente. Se trata de una plataforma en la que la alta dirección a nivel regional y los representantes del personal debaten la dirección estratégica de la oficina, el bienestar y la seguridad general del personal y coordinan las distintas áreas operativas. **La Inspectora opina que la Directora Ejecutiva debería considerar la posibilidad de crear un comité similar en otras oficinas regionales del UNFPA para promover el diálogo entre la alta dirección y el personal.**

156. A partir de las respuestas a la encuesta del personal de la DCI y de las entrevistas con funcionarios del UNFPA, el equipo de la DCI observó que se percibía una falta de formación inicial para el personal recién llegado. Varios funcionarios y miembros del personal indicaron que había dado lugar a una falta de comprensión de las políticas y procedimientos aplicados generalmente en el UNFPA. Algunos funcionarios también sugirieron que podría contribuir de forma indirecta a un aumento de las consultas inadecuadas o poco claras a distintos servicios (por ejemplo, recursos humanos y servicios de supervisión), personal directivo y de apoyo. El equipo de la DCI también observó que el personal podía no encontrar una solución cuando se enfrentaba a problemas relacionados con el entorno laboral o los derechos, debido principalmente a la falta de información proporcionada durante el proceso de iniciación. El equipo de la DCI también se enteró de que, a nivel de la sede, era necesario asignar tiempo al Consejo del Personal para que se presentara en las sesiones de iniciación para el personal directivo recién llegado (P-5 y superior).

157. **La Inspectora anima a la Directora Ejecutiva a que siga mejorando los planes de iniciación e incorporación a la empresa para garantizar que el personal recién llegado reciba suficiente información para desempeñar sus funciones adecuadamente. La Inspectora opina también que es importante incluir la participación de los representantes del personal en las sesiones de iniciación organizadas para el personal directivo recién llegado a fin de informarles sobre sus funciones con respecto a la solución de conflictos, el bienestar del personal y las condiciones de trabajo y sobre otras políticas pertinentes.**

VI. Gestión de tecnologías de la información y la comunicación

158. El equipo de la DCI analizó las estrategias, políticas y herramientas mencionadas y utilizadas por el UNFPA para mejorar y mantener los sistemas de TIC eficientes, eficaces y pertinentes para la consecución de los objetivos del UNFPA, incluidos los esfuerzos del UNFPA por implementar el proyecto de transformación de las TIC.

A. Marco de tecnologías de la información y la comunicación

159. Las políticas y procedimientos de TIC del UNFPA definen las responsabilidades, políticas y controles de procedimiento en materia de TIC.[85] El UNFPA emplea una plataforma de colaboración en línea basada en Google al mismo tiempo que el sistema de planificación de recursos institucionales Atlas, con otros módulos adicionales. La dirección general que sigue la gestión de las TIC es dar prioridad al uso de herramientas de colaboración en línea y en la nube. Al mismo tiempo, en la encuesta del personal de la DCI, así como en las entrevistas mantenidas por el equipo de la DCI, se observó que algunos usuarios tenían problemas ocasionales de compatibilidad al trabajar con otros organismos de las Naciones Unidas que utilizan la plataforma basada en Microsoft. La dirección de TIC sugirió durante las entrevistas que el UNFPA podría realizar un análisis comparativo de las plataformas en línea, incluidos su precio, utilidad y compatibilidad, para determinar qué plataforma responde mejor a las necesidades del Fondo.

B. Proyecto de transformación de las tecnologías de la información y la comunicación

160. El Plan Estratégico para 2022–2025 hace referencia al proyecto de transformación de las TIC.[86] Su principal componente es la implementación de un nuevo sistema de planificación de recursos institucionales basado en la nube denominado “Quantum”, que sustituiría a Atlas. El UNFPA está llevando a cabo el proyecto en asociación con otras entidades de las Naciones Unidas en un consorcio dirigido por el PNUD.[87] En su respuesta al cuestionario corporativo, el UNFPA señaló que el nuevo sistema ofrecería una plataforma moderna, centrada en el usuario y multilingüe, accesible desde distintos dispositivos móviles. Simplificaría la presentación, el seguimiento y la aprobación de sus principales áreas de actividad, así como la elaboración de informes al respecto. También aumentaría la visibilidad de los procesos integrales, mejoraría la integración de datos y reforzaría las capacidades de información y gestión de riesgos. Fundamentalmente, la solución basada en la nube permitiría al UNFPA adaptar y ampliar la plataforma para satisfacer futuras prioridades organizativas y mundiales.

161. Inicialmente, el UNFPA anunció el proyecto de transformación de las TIC en septiembre de 2017 en el presupuesto integrado para 2018-2021,[88] indicando que el objetivo global era reemplazar el anticuado sistema Atlas, y propuso gastar 24,2 millones de dólares para el proyecto entre 2018 y 2021.[89] A este respecto, el Comité Asesor de Auditoría del UNFPA (actualmente Comité Asesor de Supervisión) señaló que el envejecimiento del entorno de las TIC, que ya no es apto para su uso, aumentaría el riesgo de ciberataques.[90]

[85] El UNFPA cuenta con varias políticas que abarcan el proceso, los procedimientos y las normas en materia de hardware, software, infraestructura de seguridad, acceso, copias de seguridad de los servidores, política inalámbrica y protección de datos personales. Las políticas y procedimientos del UNFPA en materia de TIC pueden consultarse en https://www.unfpa.org/es/information-and-communications-technology-policies.

[86] DP/FPA/2021/8, párr. 105.

[87] El consorcio incluye al UNFPA, el PNUD, ONU-Mujeres, los Voluntarios de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, UNITAR, la UNU y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas.

[88] DP/FPA/2017/10, párrs. 71–76.

[89] Ibid, párrs. 71–72.

[90] DP/FPA/2018/6/Add.2, párr. 13.

162. Según la dirección del UNFPA, otra justificación era que, aunque el UNFPA había gestionado Atlas conjuntamente con el PNUD, el Fondo consideraba que las funciones de Atlas no se ajustaban a la estrategia, la estructura y las operaciones del UNFPA. En el presupuesto integrado para 2018–2021 también se señaló que el UNFPA había desarrollado una estrategia integral de TIC para hacer frente a la situación y evaluaría varias opciones, "haciendo hincapié en la mejor relación calidad-precio, incluida la utilización de recursos, servicios y soluciones de otras organizaciones de las Naciones Unidas, cuando sea factible".[91]

163. En su revisión del presupuesto integrado para 2018–2021,[92] la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto alentó al UNFPA a colaborar con UNICEF y el PNUD. La Comisión Consultiva también comentó que, dada la complejidad de una actualización de la planificación de los recursos institucionales y el contexto financiero del UNFPA, el Fondo debería seguir revisando y ofreciendo opciones concretas sobre la tecnología más rentable y apropiada que se utilizaría en el proceso de transformación de las TIC, que no debería dar lugar a un aumento del presupuesto institucional para 2018–2021. En su presupuesto integrado revisado, la asignación para el proyecto se redujo a 20 millones de dólares[93] y fue aprobada por la Junta Ejecutiva en 2018.[94] Sin embargo, el equipo de la DCI supo por las entrevistas mantenidas con la alta dirección que el proyecto no había concluido y seguía en fase de desarrollo y pruebas en el momento de redactar la presente revisión, en octubre de 2022, y que el gasto total relacionado con el proyecto efectuado desde 2017 ascendía hasta la fecha a unos 35 millones de dólares.

1. Proyecto retrasado

164. Aunque el equipo de la DCI no pudo obtener un documento que describiera todo el proceso del proyecto desde su inicio, estaba claro que el proyecto había sufrido múltiples retrasos. El nuevo proyecto de planificación de recursos institucionales comenzó en junio de 2018.[95] Sin embargo, la alta dirección del UNFPA se percató gradualmente de varios problemas de gestión del proyecto. Un miembro del alto funcionariado señaló la falta de una gestión sólida de los proyectos, que incluyera una planificación realista y un cálculo adecuado de los costes. El Comité Asesor de Supervisión también expresó su preocupación por el conjunto de competencias disponibles en el UNFPA para el proyecto, e indicó que le seguía preocupando que aún no se hubieran satisfecho plenamente las capacidades necesarias para llevar a cabo y garantizar la implementación de la ambiciosa transformación de las TIC, incluida la del sistema de planificación de recursos institucionales.[96]

165. Dadas las dificultades que planteaba el proyecto inicial, el UNFPA decidió embarcarse en un proyecto de planificación de recursos institucionales en paralelo con el sistema Atlas existente. Sin embargo, en ese momento, el PNUD también había empezado a desarrollar un nuevo sistema y, en diciembre de 2021, notificó al UNFPA que el sistema Atlas se cerraría en julio de 2022 y se sustituiría por Quantum. De hecho, a esas alturas quedaban pocas opciones para el UNFPA y el Fondo pronto decidió implementar conjuntamente el nuevo sistema con el consorcio dirigido por el PNUD. Finalmente, debido a dificultades técnicas, el consorcio ha aplazado su implementación hasta enero de 2023.[97]

2. Puesta en marcha del nuevo sistema de planificación de recursos institucionales prevista para enero de 2023

166. La dirección y el personal del UNFPA entrevistados reconocieron que el aplazamiento de la fecha de puesta en marcha del nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales hasta enero de 2023 era positivo porque daba más tiempo al UNFPA y a otros asociados de las Naciones Unidas para prepararse para la implementación, incluida la

[91] DP/FPA/2017/10, párrs. 73 y 74.
[92] DP/FPA/2017/12.
[93] DP/FPA/2018/8, tabla 1.
[94] Decisión 2018/19 de la Junta Ejecutiva.
[95] DP/FPA/2019/6/Add.2, párr. 14.
[96] DP/FPA/2020/6/Add.2, párr. 17.
[97] Información facilitada por el UNFPA.

prestación de diversos niveles de formación. Además, la nueva fecha de puesta en marcha facilitaría la alineación con el inicio del año natural. Muchas de las personas entrevistadas expresaron su preocupación por la preparación del sistema. El equipo de la DCI entendió que, en octubre de 2022, algunas de las características de Quantum estaban aún en fase de desarrollo y que varias operaciones clave, especialmente en el área financiera, contenían fallos críticos aún por resolver. La formación integral del personal del UNFPA también sigue siendo un reto. La alta dirección es consciente de los retos, pero se ha comprometido a que el sistema Quantum esté operativo en enero de 2023. Como parte de los esfuerzos continuos de supervisión de la gestión del proyecto, el Oficial Responsable del Control de los Riesgos y el Coordinador de Gestión de Riesgos Institucionales han realizado una evaluación de riesgos de la implementación del sistema y han proporcionado medidas de evaluación y mitigación de los riesgos relacionados con la puesta en marcha del nuevo sistema.[98]

167. En el momento de finalizar la presente revisión, en enero de 2023, y teniendo en cuenta la información actualizada facilitada por el UNFPA, la Inspectora se complace en señalar que durante octubre y noviembre de 2022, el consorcio Quantum finalizó la labor de configuración del sistema y abordó todos los puntos críticos pendientes. Como parte del programa de preparación de usuarios, el UNFPA impartió sesiones de formación presenciales y en línea a lo largo de los meses de noviembre y diciembre. Se impartieron 28 sesiones a más de 250 formadores de oficina designados. A lo largo de diciembre de 2022, el UNFPA preparó los datos para la transición y, el 9 de enero de 2023, el sistema Quantum entró en funcionamiento correctamente para el UNFPA y otros organismos asociados. El UNFPA confirma que, a mediados de enero de 2023, el sistema funciona bien, se han procesado las primeras transacciones en el sistema y la respuesta inicial de los usuarios es positiva.

168. Cabe señalar que el UNFPA optó por una implementación gradual del sistema Quantum y que, como medida de seguridad, el antiguo sistema Atlas no se cerrará inmediatamente en 2023, en caso de avería del sistema Quantum. Además, dos de los principales módulos personalizados de Atlas (el sistema de planificación global y el rastreador de envíos) se mantendrán activos hasta finales de 2023, debido a las dificultades de conversión a módulos basados en Quantum**.** La Inspectora reconoce la importancia de la implementación gradual para reducir el riesgo de interrupciones.

169. **La Inspectora opina que la Directora Ejecutiva debería considerar la posibilidad de dirigir una revisión exhaustiva del proyecto de transformación de las TIC una vez que entre en funcionamiento el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales en 2023 y de informar sobre los costes generales y las cuestiones relacionadas con la integración de los principales sistemas de información existentes.**

3. Expectativas del nuevo sistema de planificación de recursos institucionales

170. El equipo de la DCI se enteró de que el UNFPA tenía más de 25 aplicaciones y módulos informáticos en funcionamiento. A partir de la encuesta y las entrevistas realizadas al personal de la DCI, el equipo observó que había demasiadas aplicaciones independientes que "no se comunican entre sí" y carecen de integración. Algunos funcionarios también mencionaron que a veces no estaba claro qué aplicación utilizar y en qué circunstancias. Esta es una de las cuestiones que desencadenaron el proyecto de transformación de las TIC. Se trata de mejorar la integración de los sistemas y aplicaciones utilizados por el UNFPA y su interacción con el nuevo sistema de planificación de recursos institucionales.

171. Durante los cinco años que lleva en marcha el proyecto de transformación de las TIC, han aumentado las necesidades del nuevo sistema de planificación de recursos institucionales. En particular, el nuevo sistema incluirá y reforzará los siguientes componentes:[99]

(a) Seguimiento de las previsiones de ingresos y asignación.

(b) Modalidad de anticipos de sueldo.

[98] Consulte la sec. VII.B a continuación en relación con esta evaluación de riesgos.

[99] En particular, consulte DP/FPA/2019/8, párr. 90, DP/FPA/2020/1, párrs. 51–53, DP/FPA/2021/1, párr. 73, DP/FPA/2021/8, párr. 105 y DP/FPA/2022/2, párrs. 29, 31 y 48.

(c) Módulo de viajes y gastos.

(d) Capacidades de gestión de la cadena de suministro.

(e) Sistema de seguimiento de envíos.

(f) Registro de las transacciones de inventario.

(g) Evaluación de proveedores.

172. Por último, se espera que el nuevo sistema de planificación de recursos institucionales responda a las preocupaciones en materia de visibilidad de los procesos, control interno y eficacia.[100] Como se expone en la sección VII, el UNFPA prevé la introducción de un nuevo sistema de gestión de riesgos institucionales y de herramientas de gestión del riesgo (es decir, evaluación del riesgo, supervisión y presentación de informes a través de un registro de riesgos integrado) paralelamente a la aplicación de Quantum. **La Inspectora anima a la alta dirección a que revise los cambios en los requisitos y la funcionalidad prevista del nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales desde el inicio del proyecto de transformación de las TIC y se asegure de que esos requisitos se tienen debidamente en cuenta.**

173. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación contribuya a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la implementación del proyecto de transformación de las TIC.

Recomendación 4

La Directora Ejecutiva debería supervisar de cerca e informar periódicamente a la Junta Ejecutiva de los riesgos asociados a la implementación del proyecto de transformación de las TIC, prestando especial atención a los costes y la funcionalidad del nuevo sistema de planificación de recursos institucionales y su integración con los sistemas actuales, y adoptar las medidas de mitigación que considere necesarias. Los informes deberán presentarse antes de finales de 2023 y, a partir de entonces, en cada período anual de sesiones del Consejo Ejecutivo hasta que concluya el proyecto de transformación.

[100] DP/FPA/2021/1, párr. 7.

VII. Gestión de riesgos

174. En la presente revisión se analizan la estructura y los procesos relacionados con el modelo de gestión de riesgos utilizado por el UNFPA, incluidas las últimas amenazas de alto riesgo a las que puede enfrentarse el Fondo. En particular, la Inspectora observó factores de riesgo e incertidumbre en el proceso de implementación de la nueva planificación de recursos institucionales y en la gestión de los asociados en la ejecución. En la presente sección también se examinan los esfuerzos de gestión y control de riesgos realizados por el UNFPA en esos ámbitos.

A. Marco de gestión del riesgo institucional

175. El UNFPA introdujo una nueva política de gestión del riesgo institucional en abril de 2022.[101] En ella se describen los procesos y requisitos necesarios para identificar y evaluar eficazmente los riesgos y responder a ellos. En la política, se afirma que la gestión del riesgo institucional permitiría al UNFPA alcanzar sus objetivos estratégicos, los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los resultados transformadores mediante una gestión eficaz de los riesgos y aprovechando las oportunidades.[102] Anteriormente, la División de Servicios de Gestión era responsable de las operaciones de gestión de riesgos institucionales. Con la introducción de la nueva política en 2022, la Oficina de la Directora Ejecutiva asumió las responsabilidades y el Jefe de Personal pasó a ser el Oficial Responsable del Control de los Riesgos. Actualmente, el Oficial Responsable del Control de los Riesgos, el Coordinador de Gestión de Riesgos Institucionales y la secretaría de gestión de riesgos institucionales coordinan e implementan las actividades de gestión de riesgos institucionales en la sede y en las oficinas sobre el terreno.

176. La nueva política sigue el modelo del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway.[103] También aborda los requisitos subyacentes al modelo de madurez de referencia para la gestión de riesgos desarrollado por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Incluye, de manera exhaustiva, los criterios de referencia para la gestión de riesgos institucionales propuestos por la DCI en 2020.[104]

177. La Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación llevó a cabo una evaluación del proceso de gestión de riesgos institucionales en 2020 antes de la introducción de la nueva política.[105] La Oficina observó la existencia de la percepción de que el ejercicio de gestión de riesgos en las oficinas sobre el terreno era una "mera formalidad sin relación directa con la ejecución del programa y las actividades operativas".[106] La Oficina también observó que las actitudes hacia el proceso dependían en gran medida de los puntos de vista individuales y de los distintos niveles de comprensión. Se descubrió que el ejercicio de gestión de riesgos institucionales se percibía a menudo como una lista de control de cumplimiento que se añadía

[101] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Gestión de riesgos institucionales (1 de abril de 2022).

[102] Ibid., párr. 1. La política del UNFPA también sigue la definición de gestión de riesgos institucionales sugerida en el informe de la DCI titulado "Gestión de los riesgos institucionales: enfoques y usos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2020/5), a saber: "La gestión de los riesgos institucionales es un proceso a nivel de toda la organización de identificación, análisis, evaluación, tratamiento y seguimiento estructurados, integrados y sistemáticos de los riesgos con vistas a la consecución de los objetivos de la organización". Se trata fundamentalmente de gestionar la incertidumbre, que incluye tanto las amenazas como las oportunidades. El objetivo de la gestión de los riesgos institucionales es ayudar a garantizar la sostenibilidad de la organización y permitirle cumplir sus objetivos preparándose mejor para el futuro y la incertidumbre.

[103] La misión del Comité de Organizaciones Patrocinadoras es ayudar a las organizaciones a mejorar su desempeño mediante el desarrollo de un liderazgo de pensamiento que mejore el control interno, la gestión de riesgos, la gobernanza y la disuasión del fraude (consulte https://www.coso.org).

[104] Consulte JIU/REP/2020/5.

[105] Evaluación del proceso de gestión de los riesgos institucionales del UNFPA, informe final, núm. IA/2021-04 (27 de julio de 2021).

[106] Ibid., párrs. 42-46 y acción recomendada 5.

a una carga de trabajo administrativo ya de por sí pesada. En consecuencia, la Oficina recomendó esfuerzos adicionales para reforzar la cultura del riesgo de la organización.[107]

178. Tras la auditoría de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, el UNFPA cambió su evaluación de riesgos para dar prioridad a las unidades operativas y oficinas de alto riesgo. La secretaría de gestión de riesgos institucionales también empezó a proporcionar criterios de evaluación de riesgos más adaptados a las operaciones específicas de las unidades u oficinas, incluidas sesiones de gestión de riesgos para mejorar la comprensión de la evaluación de riesgos. Actualmente, el ejercicio general de gestión de riesgos se lleva a cabo a través de una aplicación interna denominada "MyRisk". La aplicación forma parte del sistema de información estratégica. El sistema enlaza el ejercicio de gestión de riesgos a nivel corporativo y produce registros de riesgos. En la práctica, la secretaría realiza una evaluación preliminar para identificar las unidades u oficinas de alto riesgo. El centro de coordinación de gestión de riesgos de la unidad u oficina de alto riesgo lleva a cabo evaluaciones anuales de riesgos proporcionando información pertinente en MyRisk, incluida una descripción del riesgo, su impacto y probabilidad, y las respuestas al riesgo, lo que lleva a una clasificación de los riesgos (es decir, bajo, medio o alto). A continuación, el jefe de la unidad u oficina valida los riesgos y los envía a la sede para su revisión por el Oficial Responsable del Control de los Riesgos y la secretaría de gestión de riesgos institucionales. La Inspectora acoge los esfuerzos realizados para promover una cultura organizativa relativa a las actividades de gestión de riesgos.

179. Con la introducción de la nueva política, el UNFPA pretende aumentar los conocimientos sobre el riesgo dentro del Fondo, ampliando su gestión de riesgos institucionales de la gestión de riesgos fiduciarios a un nivel estratégico más completo de gestión de riesgos, incluida la gestión de riesgos de reputación. Por ejemplo, con respecto a la gestión de riesgos de reputación, el UNFPA está introduciendo el marco de protección, que proporciona orientación al personal del UNFPA, en todos los niveles y lugares, en la preparación y gestión de cuestiones y crisis que tienen el potencial de afectar a la reputación del Fondo y a la reputación de la dirección del UNFPA a corto y largo plazo.

180. El UNFPA también está estudiando la posibilidad de integrar en mayor medida las actividades de gestión de riesgos institucionales que actualmente se llevan a cabo a través de MyRisk. El equipo de la DCI observó que MyRisk contenía varias limitaciones que la secretaría de gestión de riesgos institucionales aborda manualmente cuando es necesario. El UNFPA espera resolver las limitaciones actuales mediante una mayor integración de la herramienta de gestión de riesgos institucionales. Inicialmente, el UNFPA tenía previsto incorporar una nueva herramienta en el nuevo sistema de planificación de recursos institucionales (Quantum), cuya puesta en marcha está prevista para enero de 2023. Sin embargo, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación observó que el requisito de incorporar módulos o elementos de gestión de riesgos en el nuevo sistema no se había señalado oficialmente a la atención del grupo de gestión de proyectos de planificación de recursos institucionales para que estableciera prioridades. La Inspectora está totalmente de acuerdo con la afirmación de la Oficina de que el desarrollo simultáneo de un nuevo marco de gestión de riesgos institucionales y de un nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales presenta una oportunidad única para diseñar e implementar instrumentos de gestión de riesgos integrados con los procesos y controles institucionales que podrían contribuir a lograr un efecto transformador positivo en la cultura del riesgo de la organización. El UNFPA, en sus observaciones sobre la presente revisión, indicó que la aplicación MyRisk se había actualizado recientemente para adaptarla a la nueva política de gestión de riesgos institucionales e incluir varias funciones adicionales.

181. La nueva política de gestión de riesgos institucionales establece que la secretaría de gestión de riesgos institucionales debe adquirir o desarrollar una aplicación informática corporativa de gestión de riesgos institucionales con integración de datos con el sistema de planificación de recursos institucionales y otras herramientas de seguimiento de transacciones, y que este es un requisito clave para implementar la política. También se indica en la política que, además de servir como repositorio de la documentación de evaluación de riesgos y respuesta, la aplicación corporativa de gestión de riesgos institucionales debe

[107] Ibid., párrs. 68 y 69 y acción recomendada 10.

facilitar la medición y el seguimiento de los indicadores de riesgo clave y proporcionar funciones de flujo de trabajo automatizado para todos los procesos y acciones de gestión de riesgos y que, en este sentido, la política de gestión de riesgos institucionales debe aplicarse en el período 2022–2024, como se indica en el calendario de implementación de la política.[108]

182. Según el calendario previsto, en 2022 debería haberse adquirido una nueva herramienta de gestión de riesgos institucionales, que debería haberse puesto en marcha en el primer semestre de 2023. Sin embargo, en el momento de elaborar el presente informe, el UNFPA esperaba lanzar y poner en marcha el nuevo sistema Quantum en enero de 2023 (en un principio estaba previsto para julio de 2022). Además, parece que, como consecuencia de los retrasos sufridos en la implementación del nuevo sistema de planificación de recursos institucionales y de la mala planificación del proyecto, se ha perdido otra oportunidad. El equipo de la DCI descubrió que el nuevo sistema Quantum podría no ser compatible con el sistema de información estratégica y su módulo MyRisk. La dirección de TIC indicó que el UNFPA estaba examinando los requisitos y las opciones técnicas para implementar un sistema integrado de planificación durante 2023 que incorporaría los elementos necesarios del sistema de información estratégica y MyRisk. **La Inspectora opina que, con el fin de difundir el uso de los sistemas de gestión del riesgo institucional en el UNFPA, las nuevas herramientas de gestión del riesgo institucional deberían ser de fácil acceso e integrarse, en la medida de lo posible, con el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales. La Inspectora anima a la alta dirección a que adopte las medidas necesarias para desarrollar o seleccionar y adquirir de forma oportuna una aplicación informática para la gestión de los riesgos institucionales, de conformidad con los requisitos establecidos en la política de gestión del riesgo institucional.**

B. Evaluación de riesgos de la implementación del sistema de planificación de recursos institucionales

183. Como se expone en la sección VI, el equipo de la DCI observó las preocupaciones expresadas por la alta dirección del UNFPA acerca de los retrasos en la implementación del nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales. A este respecto, el UNFPA llevó a cabo una evaluación de riesgos en octubre de 2022 para determinar los riesgos asociados a nuevos retrasos en la fecha de entrada en funcionamiento del sistema. El equipo de la DCI observó que la evaluación identificaba riesgos en varios ámbitos, como la provisión de usuarios (es decir, derechos de acceso y asignaciones), la migración de datos (es decir, transferencia de información sobre proveedores), las transacciones de nóminas, los errores pendientes, la comunicación de cambios en el proceso, la interrupción de la información a las partes interesadas, la incertidumbre sobre las actividades de cierre de cuentas, la falta de formación y un apoyo inadecuado tras la puesta en marcha**.** Como indicó el UNFPA en sus observaciones iniciales a la presente revisión y se recomendó en el plan de mitigación, la junta del proyecto de planificación de los recursos institucionales supervisó y gestionó estrechamente los riesgos identificados, entre otras cosas asignando responsables de los riesgos e identificando nuevas medidas de mitigación. La supervisión periódica de los riesgos por parte de la junta del proyecto contribuyó a que este se pusiera en marcha en enero de 2023.

184. Como se expone en la sección VI, el proyecto de transformación de las TIC ha experimentado retrasos debido a cambios en la dirección general relacionados con la implementación del nuevo sistema de planificación de recursos institucionales basado en la nube (Quantum). Además, algunas de las funcionalidades que inicialmente se esperaba que formaran parte del nuevo sistema (es decir, los módulos de gestión de riesgos) no se incluirán en el sistema Quantum debido, entre otras cosas, a la tardía incorporación del UNFPA al proyecto Quantum dirigido por el PNUD. Este hecho no ha facilitado la inclusión de los requisitos específicos del UNFPA en la planificación inicial de los proyectos. En consecuencia, el UNFPA se ve obligado a encontrar sus propias soluciones individuales para aquellas funciones que no proporciona el sistema Quantum, incurriendo así en costes adicionales. De hecho, algunos módulos del sistema Atlas seguirán operativos tras el lanzamiento del sistema Quantum. Todos estos hechos añadirán costes ocultos a la

[108] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Gestión de riesgos institucionales, párrs. 17 y 19.

implementación global del proyecto de transformación de las TIC. Es necesario aclarar cuáles de las funcionalidades previstas inicialmente por el UNFPA como parte del nuevo proyecto de planificación de recursos institucionales proporcionará el sistema Quantum y cuáles no formarán parte de Quantum y requerirán, por tanto, soluciones específicas, y cómo se integrarán.

C. Gestión de riesgos y controles sobre los asociados en la ejecución

185. En 2021, el UNFPA gastó 427,98 millones de dólares para la ejecución de actividades programáticas a través de asociados en la ejecución, lo que representa aproximadamente el 33 % del gasto total.[109] La proporción del gasto canalizado a través de asociados en la ejecución y el número de estos (1651 en 2021) se han mantenido relativamente estables en los últimos años. En su informe anual de 2021, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación indicó que el 10,2 % de las investigaciones abiertas en 2021 hacían referencia a denuncias de fraude relacionadas con las actividades de los asociados en la ejecución.[110]

186. El equipo de la DCI examinó el registro de riesgos a nivel institucional del UNFPA y observó que el Fondo había identificado varios riesgos y establecido medidas pertinentes de mitigación de riesgos en relación con los asociados en la ejecución. Como parte de sus mecanismos de control interno, el UNFPA emplea la política y los procedimientos de selección, registro y evaluación de los asociados en la ejecución, [111] que se actualizan periódicamente. La División de Servicios de Gestión aplica y supervisa la evaluación de los asociados en la ejecución. La División de Políticas y Estrategia supervisa y aplica la política y los procedimientos de selección y registro de los asociados en la ejecución. Por ejemplo, para facilitar la implementación de la evaluación de los asociados en la ejecución y otros elementos de garantía, la División de Servicios de Gestión prepara y distribuye la guía de garantía de los asociados en la ejecución. La guía para 2022 incluye los criterios y umbrales para las actividades obligatorias de garantía de los asociados en la ejecución (verificaciones esporádicas y auditorías). También ofrece una guía paso a paso para llevar a cabo la evaluación. A nivel de las oficinas regionales, los responsables operativos internacionales suelen garantizar la aplicación de los controles internos y apoyar las operaciones de las oficinas nacionales y territoriales dentro de sus respectivas regiones siguiendo la política y la guía.

187. De acuerdo con la política, y como medida de precaución, cuando el valor de los recursos que vayan a asignarse al asociado en la ejecución supere un total acumulado de 100.000 dólares durante el ciclo del programa, deberá realizarse una “microevaluación”. La microevaluación evalúa el marco de control del asociado y lo clasifica según una clasificación de riesgo (bajo, moderado, considerable o alto). Tomando como base de la clasificación del riesgo, el UNFPA determina el tipo y la frecuencia de las actividades de garantía que deben llevarse a cabo posteriormente, como las verificaciones esporádicas y las auditorías externas. Para las actividades de garantía, el UNFPA emplea los servicios de varias empresas de auditoría, contratadas en virtud de acuerdos interinstitucionales a largo plazo gestionados por la sede, que están especializadas en auditorías del sector público. No obstante, las oficinas regionales y nacionales tienen la opción de recurrir a auditores locales. Las oficinas pueden aprovechar los acuerdos a largo plazo y la experiencia de otras entidades de las Naciones Unidas con reputadas empresas locales de auditoría. El equipo de la DCI revisó la última lista de asociados en la ejecución activos desde 2018 y la información sobre sus actividades de garantía.

188. El equipo de la DCI examinó una muestra de varios asociados en la ejecución para confirmar que el UNFPA realizaba las actividades de evaluación exigidas por la política. El equipo de la DCI no observó anomalías materiales. Sin embargo, el UNFPA no realiza actualmente las actividades de evaluación para los asociados en la ejecución (ONG internacionales e instituciones académicas) si operan en países en los que no se ejecuta el programa del UNFPA. Según el UNFPA, los países en los que no se ejecuta el programa son aquellos en los que el UNFPA no tiene un programa de ayuda al Gobierno y los indicadores

[109] Consulte A/77/5/Add.8, cap. V, nota 17; y A/77/240, tabla 11.
[110] DP/FPA/2022/6, figura 3.
[111] Disponible en https://www.unfpa.org/admin-resource/partnerships-1.

de desarrollo son elevados. En estos países, el UNFPA confía en el funcionamiento de los sistemas reguladores nacionales. La Inspectora opina que la exención sistemática concedida a los asociados en la ejecución que operan en países en los que el UNFPA no ejecuta programas podría no significar una gestión adecuada de los riesgos relativos a los asociados en la ejecución.

189. Las entrevistas con la dirección, tanto en la sede como en las oficinas regionales visitadas, confirman el compromiso del Fondo con la implementación de procesos de diligencia sólidos. El UNFPA también ha puesto en marcha recientemente un nuevo marco de control, el "marco de garantía de último tramo" (consulte el recuadro 3), para reforzar la gestión de la cadena de suministro de la que se encargan los asociados en la ejecución. El Comité Asesor de Supervisión mencionó en su informe anual de 2022 a la Junta Ejecutiva que las actividades de garantía de "último tramo" habían constituido un avance positivo y brindado la tan necesaria transparencia a las transferencias en especie, las cuales han ido aumentando a lo largo de los años.[112] Sin embargo, la implementación adecuada y oportuna de los procedimientos de garantía de los asociados en la ejecución representa un reto permanente. A este respecto, la Junta de Auditores observó en su último informe de auditoría de los estados financieros del UNFPA a 31 de diciembre de 2021 varias discrepancias entre el plan anual de garantía de los asociados en la ejecución y la información introducida en el sistema de garantía; además, recomendó reforzar los controles.[113] En sus observaciones iniciales a la presente revisión, el UNFPA indicó que esas recomendaciones de la Junta de Auditores habían sido atendidas y que había solicitado su cierre.

190. **La Inspectora acoge el marco de control establecido para las actividades realizadas por los asociados en la ejecución. No obstante, la importancia de los recursos confiados a los asociados en la ejecución merece una atención permanente por parte del UNFPA, dado el riesgo inherente de fraude y los desafíos que plantea su desempeño. Por lo tanto, la alta dirección debe realizar esfuerzos adicionales para llevar a cabo de forma continua las actividades de garantía establecidas en el marco de control de los asociados en la ejecución y reflejar sus resultados en los sistemas de información pertinentes de forma oportuna.**

[112] DP/FPA/2022/6/Add.1, párr. 19.
[113] A/77/5/Add.8, cap. II, párrs. 68–92.

Recuadro 3

Marco de garantía de último tramo

En 2018, el UNFPA lanzó el marco de garantía de último tramo. El marco es un proceso que garantiza que los asociados en la ejecución gestionen y protejan los suministros de los programas del UNFPA en toda la cadena de suministro. Su objetivo es minimizar el desperdicio y el fraude y llegar a los puntos de prestación de servicios o a las entidades beneficiarias de forma oportuna y eficaz.[a] El marco se compone de cinco controles clave:[b]

(a) Mapas de la cadena de suministro que visualizan el componente clave de la cadena de suministro del asociado en la ejecución. El UNFPA lo actualiza anualmente.

(b) Evaluaciones de la capacidad de gestión de la cadena de suministro que identifiquen los puntos débiles de la gestión de la cadena de suministro del asociado en la ejecución y las medidas para mejorarla.

(c) Evaluaciones del riesgo en la gestión de la cadena de suministro que evalúen el riesgo en la manipulación y distribución de suministros, centrándose en los riesgos externos, de entrega y fiduciarios. En función de la evaluación, el UNFPA asigna una puntuación de riesgo y determina las actividades de control adicionales.

(d) Informes de suministros del programa que proporcionen información detallada sobre los siguientes elementos durante la duración del programa:

i) Recepción y distribución de los suministros del programa del UNFPA.

ii) Desperdicios y pérdidas durante el período de referencia.

iii) Existencias disponibles para su futura distribución.

(e) Verificaciones y auditorías presenciales que cuantifiquen el nivel real de riesgo fiduciario y de entrega dentro de la cadena de suministro mediante verificaciones esporádicas y auditorías externas independientes y mediante la identificación de “señales de alerta”. Las verificaciones incluyen lo siguiente:

i) Seguimiento de las entregas y distribuciones hasta las instalaciones receptoras.

ii) Revisión de los registros de inventario.

iii) Medición de los desperdicios y las pérdidas.

iv) Inspección de las instalaciones de los asociados en la ejecución en relación con una serie de normas de gestión de almacenes e inventarios.

v) Evaluación de la eficacia de los controles contables de inventario.

---

[a] Consulte UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Revisión y sanciones de los asociados en la ejecución, párr. 5 (e). En particular, el “último tramo” hace referencia a las instalaciones y otros puntos en los que las entidades beneficiarias pueden acceder a los suministros (consulte A/77/5/Add.8, párr. 30).

[b] Consulte https://www.unfpa.org/supplychain#last-mile.

VIII. Funciones de supervisión, seguimiento y evaluación

191. Uno de los objetivos de la presente revisión es determinar si la estructura de supervisión del UNFPA es eficiente y eficaz. Los siguientes párrafos contienen una descripción y un análisis de la estructura de supervisión y las interrelaciones entre los principales componentes de supervisión, incluidas sus funciones, independencia y líneas jerárquicas.

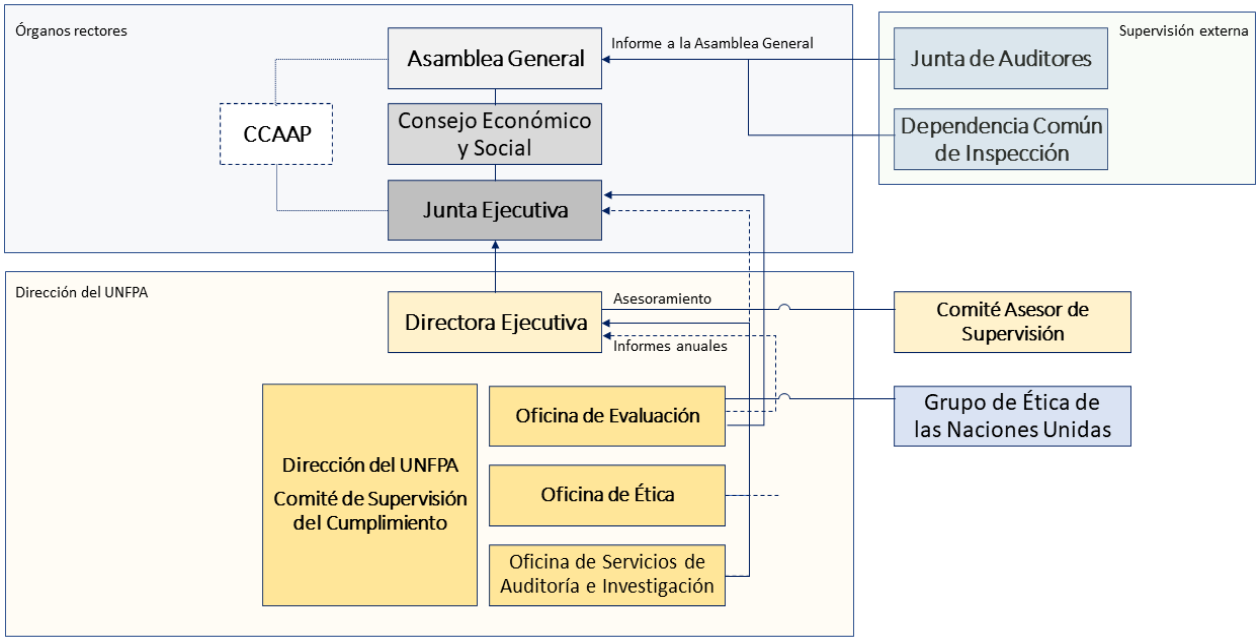
192. La Junta Ejecutiva del UNFPA aprobó la política de supervisión revisada del UNFPA en su decisión 2015/2.[114] La política establece las funciones y responsabilidades de supervisión dentro del UNFPA, así como los principios, la finalidad y el alcance de la supervisión, incluidas las definiciones de los conceptos relacionados con la supervisión. En la política, la supervisión se define del siguiente modo:

> Por supervisión se entienden los procesos mediante los cuales se garantiza la responsabilidad organizativa, programática, financiera, operativa e individual, y la eficacia de los controles internos, incluida la prevención y detección de fraudes y malas prácticas. La Asamblea General, en el párrafo 4 de la resolución 63/272, afirmó que la supervisión es una responsabilidad compartida de los Estados miembros, las organizaciones y los órganos de supervisión interna y externa. La supervisión resulta de la combinación de la supervisión fiduciaria y la supervisión de la gestión.[115]

A. Estructura de supervisión

193. La estructura de supervisión del UNFPA está compuesta por la Junta Ejecutiva, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, el Comité Asesor de Supervisión,[116] la Oficina de Evaluación, la Oficina de Ética, el Comité de Supervisión del Cumplimiento, la Junta de Auditores y la DCI. La figura XVIII muestra las relaciones entre los diferentes agentes de supervisión.

Figura XVIII
Estructura de supervisión del UNFPA



Fuente: Preparado por la DCI.

[114] Sustituye a la anterior política de supervisión de septiembre de 2008.
[115] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Política de supervisión (30 de enero de 2015), párr. 1.
[116] También denominado Comité Asesor de Auditoría en la política de supervisión.

1. Junta Ejecutiva

194. La Asamblea General estableció la función de supervisión y las responsabilidades de la Junta Ejecutiva del UNFPA en sus resoluciones 48/162 y 49/128. En esas resoluciones, se pedía a la Junta Ejecutiva que supervisara periódicamente la respuesta del Fondo a las necesidades de los países en relación con las actividades de fortalecimiento de los programas nacionales de población y desarrollo, incluidas las solicitudes específicas de asistencia de los países en desarrollo, y que presentara informes anuales al Consejo Económico y Social en su período sustantivo de sesiones, con recomendaciones para mejorar la coordinación sobre el terreno.[117]

2. Liderazgo: la Directora Ejecutiva y la alta dirección

195. La dirección es responsable de establecer los procesos de gobernanza y gestión de riesgos, así como el marco de control interno, incluida la medición del desempeño y los mecanismos para prevenir y detectar el fraude y la corrupción, o cualquier uso indebido de recursos. La dirección es responsable de tomar medidas sobre los informes de investigación y de adoptar las medidas disciplinarias o administrativas apropiadas como resultado de una investigación, de acuerdo con el marco disciplinario del UNFPA, la política de protección contra las represalias para el personal del UNFPA y el mecanismo de sanciones de proveedores para otras partes contratantes.

196. La dirección presenta a la Junta Ejecutiva una respuesta exhaustiva a los informes anuales de la Oficina de Evaluación, la Oficina de Ética y el Comité Asesor de Supervisión, así como el informe anual sobre las actividades de auditoría interna e investigación. Esta respuesta pretende ofrecer garantías con respecto al funcionamiento de los controles internos e incluye una actualización sobre la implementación de las recomendaciones de las auditorías internas y externas.[118]

3. Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación

197. En los estatutos de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación se describen detalladamente su mandato, responsabilidades y autoridad. La Oficina se ocupa de la auditoría interna y las investigaciones, y presta servicios de asesoramiento a la organización. Estas actividades se llevan a cabo para ofrecer garantías razonables a la Directora Ejecutiva, al Comité Asesor de Supervisión y a la Junta Ejecutiva.

198. La Subdivisión de Investigación de la Oficina investiga las denuncias de cualquier presunta irregularidad cometida por el personal, los proveedores, los consultores, los asociados en la ejecución u otros terceros que trabajen con el UNFPA, incluidas las represalias contra los denunciantes.

199. La Directora de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación depende de la Directora Ejecutiva y presenta un informe anual a la Junta Ejecutiva sobre las auditorías internas, las actividades de investigación y los servicios de asesoramiento. El informe está a disposición pública. La Oficina desempeña sus actividades de seguridad con base en un plan de auditoría basado en riesgos, aprobado por la Directora Ejecutiva tras la revisión por parte del Comité Asesor de Supervisión.

4. Comité Asesor de Supervisión

200. De conformidad con la política de supervisión,[119] el Comité Asesor de Auditoría, también denominado Comité Asesor de Supervisión, constituye un órgano de supervisión fiduciaria del UNFPA y ayuda a la Directora Ejecutiva a cumplir sus responsabilidades en materia de rendición de cuentas, gestión de riesgos, controles internos, gestión financiera y presentación de informes, y el proceso de supervisión fiduciaria, incluidas las cuestiones de auditoría externa, auditoría interna, funciones de investigación y evaluación, y ética.

[117] Resoluciones de la Asamblea General 48/162, anexo I, párr. 22, y 49/128, párr. 32.
[118] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Política de supervisión, párr. 25 (f) (ii).
[119] Ibid., sec. V. F.

201. La función principal del Comité Asesor de Supervisión es asesorar a la Directora Ejecutiva. El Comité está compuesto por cinco miembros expertos externos a la organización y nombrados por la Directora Ejecutiva. Las funciones y responsabilidades de supervisión del Comité se establecen en su mandato aprobado por la Directora Ejecutiva.

202. El Comité se reúne con la Directora Ejecutiva y los directores de otras entidades de supervisión al menos dos veces al año y, normalmente, tres veces al año en sesiones privadas independientes.

5. Oficina de Evaluación

203. La evaluación en el UNFPA sirve, entre otras cosas, para demostrar la responsabilidad ante las partes interesadas.

204. La Oficina de Evaluación depende de la Directora Ejecutiva desde el punto de vista administrativo. Sus principales funciones se describen en la política de evaluación [120] aprobada en 2019 por la Junta Ejecutiva. La Junta Ejecutiva es la responsable de la política de evaluación y aprueba la política de evaluación y el plan de evaluación cuatrienal presupuestado. Examina los informes anuales de evaluación presentados por la Oficina. La Junta Ejecutiva también examina el informe anual de la Directora Ejecutiva sobre el uso y el seguimiento de las recomendaciones de evaluación.

205. Las evaluaciones del UNFPA abarcan actividades financiadas tanto con recursos ordinarios como con otros recursos, y se dividen en dos categorías principales:

(a) Evaluaciones centralizadas, encargadas por la Oficina de Evaluación independiente. Estas evaluaciones corren a cargo de evaluadores externos independientes. No obstante, la Oficina de Evaluación independiente puede decidir realizar determinadas evaluaciones por su cuenta. Las evaluaciones centralizadas tienen un alcance estratégico o abordan cuestiones que afectan a toda la organización. Los resultados de las evaluaciones centralizadas se presentan a la Junta Ejecutiva.

(b) Evaluaciones descentralizadas de programas nacionales, regionales y mundiales, gestionadas por la unidad empresarial responsable del programa evaluado y realizadas por evaluadores externos independientes evaluados por la Oficina de Evaluación, que también aprueba su mandato.[121]

6. Oficina de Ética

206. La Oficina de Ética defiende y promueve la ética en el UNFPA y proporciona orientación a la dirección y al personal de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los valores y principios fundamentales de las Naciones Unidas, las normas de conducta de la función pública internacional y las decisiones pertinentes de la Junta Ejecutiva.

207. De conformidad con la política del UNFPA sobre protección contra las represalias, la Oficina de Ética examina las denuncias de represalias y remite los casos a la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación para que los investigue más a fondo cuando sea necesario.

208. Además, la Oficina de Ética es responsable de examinar los posibles conflictos de intereses de los altos cargos que vayan a desempeñar funciones de control que no estén cubiertas por los procesos de investigación de nombramientos del Secretario General. También es responsable del desarrollo estratégico y la implementación del programa de información financiera. La Oficina de Ética participa en los foros interinstitucionales pertinentes y facilita enfoques armonizados con otros organismos de las Naciones Unidas, en concreto con el Grupo de Ética de las Naciones Unidas.[122]

---

[120] DP/FPA/2019/1.

[121] Ibid., párrs. 12 (a) y (b).

[122] El Grupo de Ética de las Naciones Unidas (anteriormente conocido como Comité de Ética de las Naciones Unidas) se creó en diciembre de 2007 con la publicación del boletín del Secretario General titulado “Aplicación de normas éticas en todo el sistema de las Naciones Unidas: órganos y programas

209. La Directora Ejecutiva nombra al Asesor de Ética tras asegurarse de que una entidad independiente realiza una revisión previa al nombramiento sobre conflictos de intereses. El Asesor de Ética depende de la Directora Ejecutiva y es miembro del Grupo de Ética de las Naciones Unidas y de la Red de Ética de las Organizaciones Multilaterales. El Asesor de Ética presenta un informe anual al Grupo de Ética de las Naciones Unidas. El informe también se facilita a la Directora Ejecutiva y se presenta a la Junta Ejecutiva.

210. Los objetivos de la Oficina de Ética en 2021 eran tres: a) aumentar la visibilidad y accesibilidad de los servicios de ética; b) promover la confianza en la Oficina de Ética como recurso práctico, necesario y fiable; y c) ampliar el alcance de la Oficina a más personal (mediante formación, compromiso virtual y prestación de servicios).[123] El UNFPA ha aumentado los recursos destinados a la Oficina de Ética en el marco del nuevo presupuesto integrado para 2022–2025, incluido un nuevo puesto de categoría P-4. El UNFPA también ha creado un Grupo de Integridad, un conjunto de oficinas independientes pero interconectadas que se ocupan de asuntos de justicia interna y bienestar del personal. El Grupo incluye la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, la Oficina de Ética, la Oficina Jurídica, el Coordinador de Protección contra la explotación, el acoso y los abusos sexuales, el Ombudsman y la División de Recursos Humanos. Su objetivo es mejorar la prevención y la resolución temprana, así como aumentar la confianza en los mecanismos de respuesta existentes.

7. Comité de Supervisión del Cumplimiento

211. El Comité de Supervisión del Cumplimiento, anteriormente conocido como Comité de Supervisión de Auditorías, es un mecanismo de coordinación interna, presidido por el Director Ejecutivo Adjunto de Gestión, con el apoyo de secretaría proporcionado por la Oficina Ejecutiva. Su mandato se encuentra en las últimas fases de aprobación. El Comité se reúne todos los meses para debatir y compartir información sobre asuntos de supervisión, además de para hacer un seguimiento de la situación de las recomendaciones internas y externas. Las divisiones de la sede y los representantes regionales también forman parte del Comité.

8. Junta de Auditores

212. La Junta de Auditores realiza auditorías independientes y emite un informe a la Asamblea General sobre: a) la comprobación de los estados financieros y los cuadros pertinentes relativos a las cuentas del UNFPA correspondientes al ejercicio económico; b) la conformidad de las transacciones con el Reglamento Financiero y la base legislativa; y c) la información que la Junta considere necesaria con respecto a la eficiencia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión de la organización, así como el estado de aplicación de las recomendaciones de auditoría.

213. La Junta evalúa el trabajo de la función de auditoría interna y se coordina además con la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación para evitar la duplicación de esfuerzos y determinar el grado de confianza que podría depositarse en el trabajo de esta última. La Junta recibe una copia de todos los informes de auditoría interna y, anualmente, el plan de trabajo de auditoría aprobado de la Oficina y la lista de casos de fraude que han sido completamente investigados, así como de casos de presunto fraude.

9. Dependencia Común de Inspección

214. La función de supervisión y las responsabilidades de la DCI se establecen en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General.[124] La función única de la Dependencia

administrados por separado" (ST/SGB/2007/11) para ayudar a garantizar una aplicación coherente de las normas éticas en las Naciones Unidas.

[123] DP/FPA/2022/7, párr. 7.

[124] Resoluciones de la Asamblea General 2150 (XXI), 2360 (XXII) 2735 (XXV) A y 2924 (XXVII) B. Mediante su resolución 31/192, 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.

como único órgano externo e independiente de evaluación, inspección e investigación de todo el sistema le permite incluir en su programa de trabajo anual temas considerados pertinentes para garantizar la eficiencia administrativa y de gestión, así como promover una mayor coordinación tanto entre las entidades de las Naciones Unidas como con otros órganos de supervisión internos y externos.

215. La Directora Ejecutiva del UNFPA presenta anualmente a la Junta Ejecutiva un informe sobre el seguimiento y la implementación de las recomendaciones de la DCI en el UNFPA.

B. Independencia de la supervisión, transparencia, interacción y líneas jerárquicas

216. El UNFPA ha intensificado sus actividades de supervisión independiente y las inversiones han crecido a un ritmo superior al de las previsiones de ingresos globales. El nuevo presupuesto integrado incluía, entre otras cosas, una inversión mucho mayor en la función de investigación.

217. La nueva categoría de costes "actividades de garantía y supervisión independientes", incluida en el presupuesto integrado para 2022–2025,[125] representa 60,5 millones de dólares, es decir, el 1,2 % del presupuesto total propuesto para 2022–2025. Consta de los presupuestos de la función de evaluación centralizada (17,2 millones de dólares), así como de las funciones de auditoría e investigación (43,3 millones de dólares, con 16,3 millones de dólares para investigación, 18,7 millones de dólares para auditoría interna, 5,7 millones de dólares para la dirección, incluido el Comité Asesor de Supervisión, y 2,6 millones de dólares para las contribuciones del UNFPA a la DCI y los gastos de auditoría externa). Estos importes incluyen recursos adicionales para poder centrarse más en la investigación y reforzar la función de evaluación.[126]

218. La estructura de supervisión constituida por las entidades descritas anteriormente proporciona un marco de supervisión sólido para las actividades del UNFPA. Las distintas funciones de supervisión que desempeñan las entidades mencionadas están vinculadas por procesos bien establecidos, que incluyen mecanismos adecuados de supervisión y presentación de informes periódicos. Sin embargo, según la Inspectora, hay margen para mejorar la independencia y la transparencia de algunas actividades de supervisión, como se describe a continuación.

1. Medidas de la Junta Ejecutiva para aumentar la transparencia y la percepción de la independencia

219. Según la Inspectora, la distinción entre gobernanza y gestión es muy importante. La gobernanza incluye, entre otras cosas, orientar las políticas, tomar decisiones estratégicas importantes, establecer presupuestos y supervisar las operaciones, mientras que la gestión implica implementar esas políticas y decisiones.

220. Se reconoce ampliamente que las actividades de supervisión, así como algunos puestos directivos estratégicos clave, exigen el establecimiento de medidas de protección, o cortafuegos, para preservar la independencia y reducir la percepción de conflicto de intereses dentro de los organismos pertinentes, de conformidad con las prácticas recomendadas generalmente aceptadas y las normas profesionales.

221. El PMA y la OIT pueden servir de ejemplo para ilustrar el uso de las medidas de protección establecidas por los órganos de supervisión. El PMA indica que los miembros de su Comité Asesor de Supervisión Independiente no pueden optar a ningún empleo en el PMA durante al menos los cinco años inmediatamente posteriores al último día de su permanencia en el Comité. Además, no deben ser o haber sido, en los cinco años anteriores a su nombramiento, empleados o contratados a cualquier título por el PMA o una delegación de

[125] Consulte las decisiones de la Junta Ejecutiva 2019/21, párr. 4, y 2020/10, párr. 11, sobre el aumento continuo de las inversiones para funciones de supervisión independientes.
[126] DP/FPA/2021/9, párr. 18.

la Junta Ejecutiva del PMA.[127] Del mismo modo, la OIT exige que los miembros de su Comité Asesor de Supervisión Independiente no sean ni hayan sido en los tres años anteriores a su nombramiento miembros del Consejo de Administración de la OIT.[128] Además, y como se describe en otras partes de la presente revisión, tanto el Consejo de Administración de la OIT como la Junta Ejecutiva del PMA desempeñan un papel clave en el nombramiento de los miembros de sus respectivos Comités Asesores de Supervisión Independiente. Por ello, los miembros de los órganos de gobierno no pueden ser miembros de los Comités como medida para proteger la independencia de estos. El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo constituye otro ejemplo externo de aplicación de medidas de protección destinadas a evitar conflictos de intereses (consulte el anexo I).

222. La descripción anterior no es exhaustiva. Se trata solo de una muestra de algunas de las medidas de protección y limitaciones incluidas en los respectivos mandatos de las distintas entidades de gestión de la supervisión que pretenden preservar la independencia y evitar la percepción de un conflicto de intereses.

223. La mayoría de las entidades de supervisión del UNFPA han establecido este tipo de medidas de protección. Por ejemplo, los directores de la Oficina de Evaluación, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación y la Oficina de Ética se nombran para un período fijo de cinco años, renovable una vez, y, a partir de entonces, no pueden trabajar para el UNFPA.[129] Además, el mandato del Comité Asesor de Supervisión exige que, para que un candidato a miembro se considere independiente, no debe tener ninguna relación importante con el UNFPA. Además, un candidato no podrá considerarse inequívocamente independiente si es o ha sido empleado del UNFPA o ha formado parte de su Junta Ejecutiva en los últimos tres años, o ha sido alto cargo del Gobierno de un Estado miembro en los últimos tres años o desempeña cualquier otro mandato en la Junta o cargo nombrado por el Gobierno de un Estado miembro que pueda menoscabar su independencia.[130]

224. Si bien se excluye a los miembros de la Junta Ejecutiva del UNFPA de ser miembros del Comité Asesor de Supervisión, dado que no se consideran inequívocamente independientes, la Inspectora no pudo encontrar medidas de protección adicionales en el mandato o el reglamento de la Junta Ejecutiva que impidieran a los miembros de la Junta optar a un empleo en el UNFPA en otros puestos estratégicos, incluidos los puestos directivos superiores, durante un período posterior al final de su mandato como miembros de la Junta Ejecutiva.

225. La Junta Ejecutiva es responsable de tomar decisiones, orientar y supervisar las actividades del UNFPA, incluida su gestión, que se encarga de implementar las decisiones adoptadas por la Junta. La contratación por el UNFPA de antiguos miembros de la Junta como parte de su estructura de la alta dirección, o como miembros de cualquiera de sus entidades de supervisión, crea una percepción de conflicto de intereses que exige el establecimiento de medidas de protección adicionales, como períodos de reflexión, para garantizar la independencia de las decisiones adoptadas y su implementación inmediata y posterior. Según la Inspectora, la contratación inmediata por el UNFPA de miembros de la Junta Ejecutiva, sin el establecimiento de un período de reflexión, crea una percepción de prácticas de contratación sesgadas y no transparentes.

226. La Inspectora es consciente de que estas medidas aún no son comunes en todas las juntas del sistema de las Naciones Unidas; sin embargo, está firmemente convencida de que tales medidas son necesarias, dado que la supervisión es una responsabilidad compartida de los Estados miembros[131] ejercida, entre otras cosas, mediante su participación en los órganos rectores y las juntas. Además, los funcionarios encargados de la supervisión están sujetos a medidas destinadas a proteger la independencia y promover la transparencia, de conformidad con las normas profesionales y las prácticas recomendadas. Además, como se señala en la política de supervisión del UNFPA, la pauta apropiada con respecto a las expectativas de una

[127] PMA, Mandato del Comité Asesor Independiente de Supervisión (noviembre de 2021).

[128] OIT, Mandato del Comité Asesor Independiente de Supervisión de la Oficina Internacional del Trabajo (marzo de 2021).

[129] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Política de supervisión, párrs. 42, 50 y 55.

[130] UNFPA, Mandato del Comité Asesor de Supervisión (12 de mayo de 2021), párr. 19.

[131] Resolución 63/272 de la Asamblea General, párr. 4.

conducta ordenada, ética, económica, eficiente y eficaz de todo el personal del UNFPA a todos los niveles y en todo momento, establecida por la Junta Ejecutiva y la Directora Ejecutiva del UNFPA como parte de la filosofía de gestión, el estilo operativo y la cultura institucional del UNFPA, es la base de una supervisión eficaz.[132]

227. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación contribuya a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del UNFPA.

Recomendación 5

La Junta Ejecutiva debería considerar y encabezar, antes de finales de 2023 y en consulta con el Secretario General, la implementación de medidas de protección relativas a las limitaciones de empleo de sus miembros por parte del UNFPA destinadas a promover la independencia y la transparencia, y a reducir la percepción de conflicto de intereses en la gestión general del UNFPA.

2. Independencia del Comité Asesor de Supervisión

228. En su informe sobre la función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas, la DCI definió el comité de auditoría como un órgano asesor independiente de expertos que forma parte de la estructura de gobernanza de la organización y es un requisito previo para la buena gobernanza.[133]

229. El IIA define los comités de auditoría como entidades que proporcionan supervisión ofreciendo asesoramiento objetivo y recomendaciones a la junta sobre si los procesos de gobernanza, gestión de riesgos y control interno de la organización están adecuadamente diseñados y funcionan según lo previsto. En el documento de posición de 2008 de la reunión de representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales, que no es vinculante, el propósito del comité de auditoría se define de manera similar, a saber, como un órgano asesor independiente encargado principalmente de ayudar al órgano rector y al jefe ejecutivo de una entidad de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales a cumplir sus responsabilidades de supervisión y gobernanza.[134]

230. En el mandato del Comité Asesor de Supervisión se indica que "la función principal [del Comité] es asesorar a la Directora Ejecutiva, teniendo en cuenta el proceso de la organización para supervisar el cumplimiento de los reglamentos adoptados por… el UNFPA"[135] y este punto se confirma en la política de supervisión.[136] El Comité está compuesto por cinco miembros externos a la organización y nombrados por la Directora Ejecutiva. La Oficina de la Directora Ejecutiva se encarga de la secretaría del Comité a través de la Subdivisión de la Junta Ejecutiva. Además, la Directora Ejecutiva aprueba el mandato del Comité.[137] Estos puntos se confirmaron en entrevistas con la alta dirección, incluido el Presidente del Comité.

231. Aunque la documentación pertinente y las entrevistas mantenidas confirman que el Presidente del Comité tiene acceso libre y sin restricciones a la Junta Ejecutiva, la Junta de Auditores y cualquier otra entidad que tenga una función de supervisión o gobernanza en relación con el UNFPA, no puede concluirse que el Comité sea una entidad de supervisión plenamente independiente, como corroboran los trabajos anteriores de la DCI y los ejemplos proporcionados por otras entidades de las Naciones Unidas.

232. Tanto el PMA como la OIT han creado comités asesores de supervisión independientes que pueden servir de ejemplo de la independencia que se espera de un comité

[132] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Política de supervisión, párr. 8.
[133] JIU/REP/2010/5 y JIU/REP/2010/5/Corr.1, sec. IV.A.
[134] Consulte JIU/REP/2019/6, párr. 16.
[135] UNFPA, Mandato del Comité Asesor de Supervisión, párr. 1.
[136] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Política de supervisión, párr. 58.
[137] UNFPA, Mandato del Comité Asesor de Supervisión, párr. 21.

de este tipo. En el PMA, el Comité actúa en calidad de asesor experto y proporciona asesoramiento independiente y especializado a la Junta Ejecutiva y a la Directora Ejecutiva en el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de gobernanza, lo que incluye velar por la eficacia de los sistemas de control interno, la gestión de riesgos, las funciones de auditoría y supervisión y los procesos de gobernanza del programa. Dado que la función del Comité es proporcionar asesoramiento objetivo, sus miembros deben ser independientes de la Secretaría del PMA y de la Junta Ejecutiva y estar libres de cualquier conflicto de intereses real o aparente. En el proceso de selección de los miembros del Comité interviene un grupo de selección formado por miembros de la Junta Ejecutiva. Dos miembros de la secretaría del PMA, seleccionados por la Directora Ejecutiva, pueden prestar apoyo de secretaría a la labor del grupo; sin embargo, esos miembros de la secretaría no participan en la adopción de decisiones relativas a la selección. La Junta Ejecutiva examina los candidatos recomendados por el grupo de selección para aprobar su nombramiento.[138]

233. La OIT sigue una pauta similar. El Comité Asesor de Supervisión Independiente es un órgano subsidiario del Consejo de Administración. Dado que su función es proporcionar asesoramiento objetivo, los miembros deben ser independientes de la Oficina Internacional del Trabajo, del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo, y también deben estar libres de cualquier conflicto de intereses real o aparente. Un grupo de selección (compuesto por un representante de la presidencia del grupo gubernamental y representantes de los grupos regionales, del grupo de empleadores y del grupo de trabajadores) propone una lista de candidatos al Consejo de Administración para su examen y aprobación definitivos.

234. En su revisión de los comités de auditoría y supervisión del sistema de las Naciones Unidas, la DCI determinó que las disposiciones en materia de presentación de informes de esos comités pueden agruparse en tres categorías distintas: a) los que dependen directamente del consejo de administración; b) los que dependen tanto del consejo de administración como de la jefatura ejecutiva de la organización; y c) los que dependen únicamente de la jefatura ejecutiva. La última categoría no se considera independiente según los criterios de buenas prácticas.[139]

235. La Inspectora concluye que el Comité Asesor de Supervisión Interna no puede considerarse un comité de supervisión independiente, ya que la selección y el nombramiento de sus miembros y la aprobación de su mandato son responsabilidad de la Directora Ejecutiva. Además, su función principal es asesorar a la dirección e informa directamente a la Directora Ejecutiva. Estos elementos deben revisarse de acuerdo con las prácticas recomendadas de auditoría. Si no se llevan a cabo estos cambios, debería cambiarse el nombre del Comité Asesor de Supervisión para que refleje realmente su función (por ejemplo, Comité Asesor de Gestión o algo similar) y debería crearse un comité asesor de auditoría independiente en consonancia con las normas y prácticas profesionales de supervisión. La política de supervisión también debería revisarse para reflejar los cambios pertinentes.

236. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación contribuya a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del UNFPA.

Recomendación 6

La Junta Ejecutiva debería considerar, antes de finales de 2023, el establecimiento de un comité asesor de supervisión independiente para supervisar las actividades del UNFPA o la mejora de la independencia del actual Comité Asesor de Supervisión Interna de conformidad con las prácticas recomendadas y las normas profesionales de supervisión, incluso con respecto a su mandato, el nombramiento de sus miembros y las líneas jerárquicas, que deberían estar sujetas a la aprobación y la supervisión directa de la Junta Ejecutiva.

[138] PMA, documento WFP/EB.2/2021/9-A.
[139] JIU/REP/2019/6, pág. iv.

3. Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación

237. La Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación desempeña un papel fundamental en las actividades de supervisión dentro del UNFPA, como se ha descrito en párrafos anteriores. Su mandato se recoge en su estatuto, actualmente en revisión. La última revisión de los estatutos fue aprobada por la Directora Ejecutiva en enero de 2018. La revisión actual incorporará, entre otras cosas, los cambios introducidos el 12 de mayo y el 16 de agosto de 2021 en las funciones del Director de la Oficina como Secretario del Comité Asesor de Supervisión y como coordinador en el UNFPA de todas las cuestiones relacionadas con la DCI, que ahora son responsabilidad de la Oficina Ejecutiva. Estos cambios se llevaron a cabo de acuerdo con las normas profesionales y las mejores prácticas, así como para ajustarse mejor a ellas.[140] Además, las revisiones del estatuto abordarán las oportunidades de mejora, según lo recomendado en la garantía de calidad externa realizada por el IIA en diciembre de 2021. También reflejará los cambios y mejoras identificados por la Oficina en una autoevaluación realizada en 2021, que incluía propuestas sobre su independencia y cambios derivados de un estudio de las cartas de las oficinas homólogas de otras organizaciones de las Naciones Unidas, que se llevó a cabo para identificar lecciones o prácticas que pudieran aprenderse o adoptarse.

238. La Inspectora acoge estos cambios, en particular el traslado de la secretaría del Comité Asesor de Supervisión a la Oficina Ejecutiva. En su opinión, la anterior ubicación de la secretaría dentro de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación creaba un conflicto de intereses, dado que el Comité tiene por objeto, entre otras cosas, revisar la Oficina, incluidos sus estatutos, así como su alcance, planes, actividades, recursos, dotación de personal y estructura organizativa. Además, de acuerdo con el mandato del Comité y en consonancia con la política de supervisión del UNFPA, el Comité participa, examina y asesora sobre la selección y cualquier destitución prevista del Director de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación y contribuye a la evaluación de su desempeño.[141] Cabe señalar que, en la práctica y como se confirmó en las entrevistas mantenidas, el Comité no contribuye a la evaluación del desempeño del Director de la Oficina, a pesar de las disposiciones incluidas en su mandato. Su papel se limita a las consultas realizadas durante la selección del Director de la Oficina.

239. A 31 de diciembre de 2022, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación contaba con 30 puestos aprobados y 3 contratistas individuales: 1 puesto de Director, 26 puestos del cuadro orgánico y 3 puestos del cuadro de servicios generales. La dirección de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación está compuesta por el Director (en funciones), dos puestos del cuadro orgánico (uno de ellos vacante) y un puesto del cuadro de servicios generales. La Subdivisión de Auditoría Interna incluye tres puestos de Jefe de Unidad, nueve puestos de Auditor (tres de los cuales estaban vacantes a finales de año) y un puesto de Servicios Generales dedicado a apoyar al equipo. Los recursos asignados a la Subdivisión de Investigación incluyen dos puestos de Jefe de Unidad (ambos vacantes), siete puestos de Especialista en Investigaciones (dos de los cuales están vacantes), tres puestos de Analista de Investigación y un puesto de Servicios Generales dedicado a apoyar al equipo. La tasa global de vacantes en la Oficina aumentó del 15 % en 2020 al 22 % en 2021. Las vacantes se compensaron de manera parcial gracias a la contratación de consultores.[142] Las últimas cifras facilitadas por el UNFPA indican que la tasa de vacantes de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación es del 25 %. En el caso de la Subdivisión de Auditoría Interna, el porcentaje es del 23 %. La Oficina ha reestructurado la Subdivisión de Investigación al: a) dividirla en dos unidades con dos Jefes, cada uno responsable de tres regiones, para dispersar las responsabilidades de supervisión de los Investigadores y revisar los informes de investigación; y b) crear la Unidad de Admisión, Política e Informes. La Oficina contrató a expertos externos en garantía de calidad para realizar el control de calidad de los informes de investigación.

240. La Oficina emitió 10 informes en 2021. La clasificación de ocho de esos informes fue "parcialmente satisfactoria, con algunas mejoras necesarias". Los 10 informes contenían

[140] DP/FPA/2022/6, párr. 3.
[141] UNFPA, Mandato del Comité Asesor de Supervisión, párrs. 17 (e) y (f).
[142] DP/FPA/2022/6, párrs. 14–18.

68 recomendaciones, 38 de las cuales (56 %) se valoraron como de prioridad alta. Por lo que respecta a las auditorías de la sede y de los procesos, la Oficina emitió tres informes,[143] que contenían 35 recomendaciones, 26 de las cuales (74 %) se valoraron como de prioridad alta.

241. En 2022, la Oficina completó cinco procesos operativos (sobre donaciones individuales, procedimientos acelerados, gestión de viajes en la sede, gestión de asociados en la ejecución y marketing social), una auditoría de programa (la Iniciativa Spotlight) y una auditoría de oficina de país (Somalia), algunos de las cuales se iniciaron en 2021. La Oficina tiene previsto completar otros 3 procesos operativos y 12 auditorías de oficinas de país en 2022. Además de prestar servicios de auditoría interna e investigación, la Oficina asesora a la dirección del UNFPA para promover la mejora de la gobernanza, la gestión de riesgos y los procesos de control interno. Esos servicios de asesoramiento se documentan mediante informes de asesoramiento, memorandos de asesoramiento y comentarios aportados en la revisión de políticas y procedimientos, así como memorandos de acuerdo (o su equivalente) con los donantes.

242. El plan cuatrienal progresivo de auditoría interna para las oficinas en los países muestra que las auditorías previstas para el ciclo actual incluyen: 14 oficinas de país en 2023, 14 oficinas de país en 2024 y 17 oficinas de país en 2025. El UNFPA cuenta con unas 138 oficinas en todo el mundo (regionales, de representación, subregionales, de país y territoriales). Al ritmo actual, se tardarían unos nueve años en auditar todas las oficinas del mundo.

243. La Inspectora opina que nueve años es un período excesivo y que, preferiblemente, todas las oficinas externas a la sede deberían someterse a auditoría al menos una vez durante el ciclo de planificación estratégica (cuatro años). Sin embargo, también hay que tener en cuenta los recursos necesarios para alcanzar este objetivo, y quizás podría establecerse un enfoque gradual, con un objetivo final de un ciclo de auditoría más corto para todas las oficinas externas a la sede (por ejemplo, cinco años).

244. La Directora Ejecutiva debería evaluar la asignación de recursos adicionales a la Oficina y elaborar un plan destinado a reducir el ciclo de auditoría de las oficinas del UNFPA externas a la sede.

4. Investigaciones de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación

245. La Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación también es responsable de realizar investigaciones en los siguientes tipos de denuncias de infracciones:

(a) Investigaciones internas: mala conducta por parte de personal del UNFPA, que abarca desde fraude y corrupción hasta acoso, acoso sexual, abuso de autoridad, represalias contra los denunciantes, explotación y abusos sexuales, y otros incumplimientos de los reglamentos, normas y disposiciones administrativas o políticas aplicables.

(b) Investigaciones externas: prácticas prohibidas por parte de terceros, incluidas las prácticas corruptas, fraudulentas o poco éticas cometida en detrimento del UNFPA;

(c) Investigaciones dirigidas por terceros: la Oficina sigue las investigaciones de fraude, así como de explotación y abusos sexuales, en las que está implicado el personal de los asociados en la ejecución.

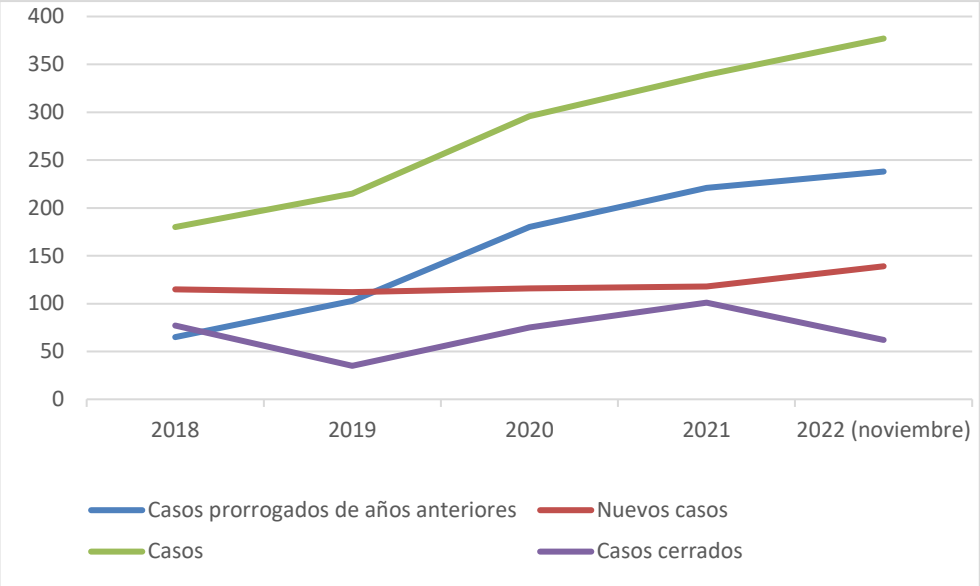
246. Un análisis del volumen global de casos de investigación para el período 2018–2022 muestra que el número de nuevos casos recibidos cada año se ha mantenido estable desde 2018, con un ligero aumento en 2021 y 2022 (consulte la figura XIX). Sin embargo, el número de casos cerrados cada año sigue estando por debajo de la entrada anual. Así pues, el UNFPA se enfrenta a un traspaso y un volumen de casos global cada vez mayores, a pesar del significativo aumento del número de casos cerrados cada año.

[143] Una auditoría del proceso de gestión del plan de trabajo, una evaluación del proceso de gestión del riesgo institucional en la sede y una auditoría del Centro de servicios compartidos de operaciones regionales en la región de África Oriental y Meridional.

Figura XIX

Carga de trabajo de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación (a 20 de noviembre de 2022)

(Número de casos)



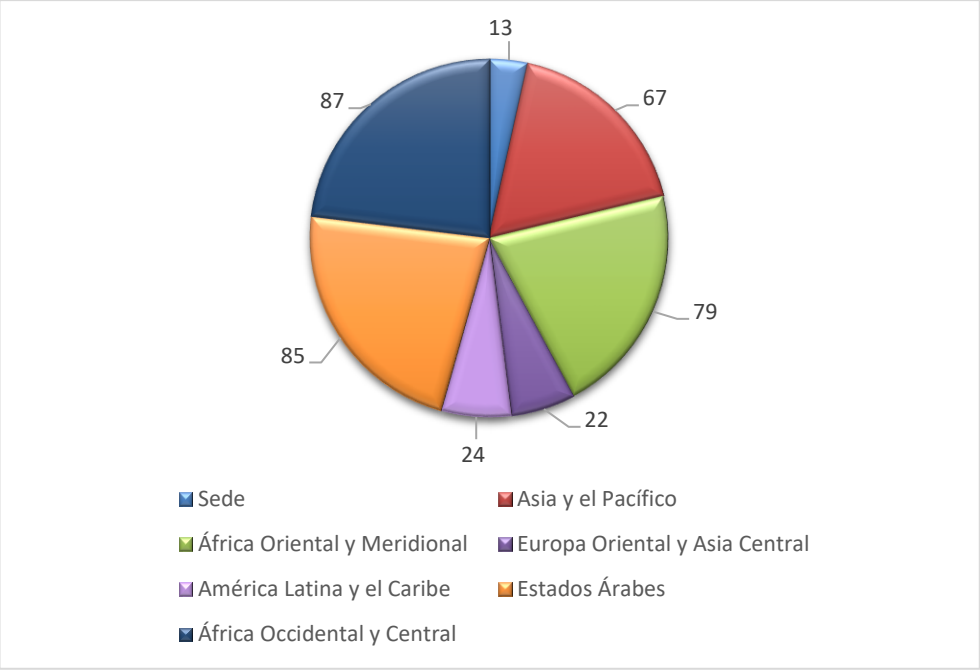
Fuente: Preparado por la DCI a partir de los datos facilitados por el UNFPA.

247. Cabe señalar que la mayor parte de los casos proceden de las oficinas regionales y de país, y que la sede representa menos del 0,5 %. Tres regiones representan dos tercios del número de casos (África Occidental y Central, 23 %; Estados Árabes, 22,5 %; y África Oriental y Meridional, 21 %). La figura XX muestra el desglose del número de casos por región.

Figura XX

Número de casos de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación por región (a 20 de noviembre de 2022)

(Número de casos)

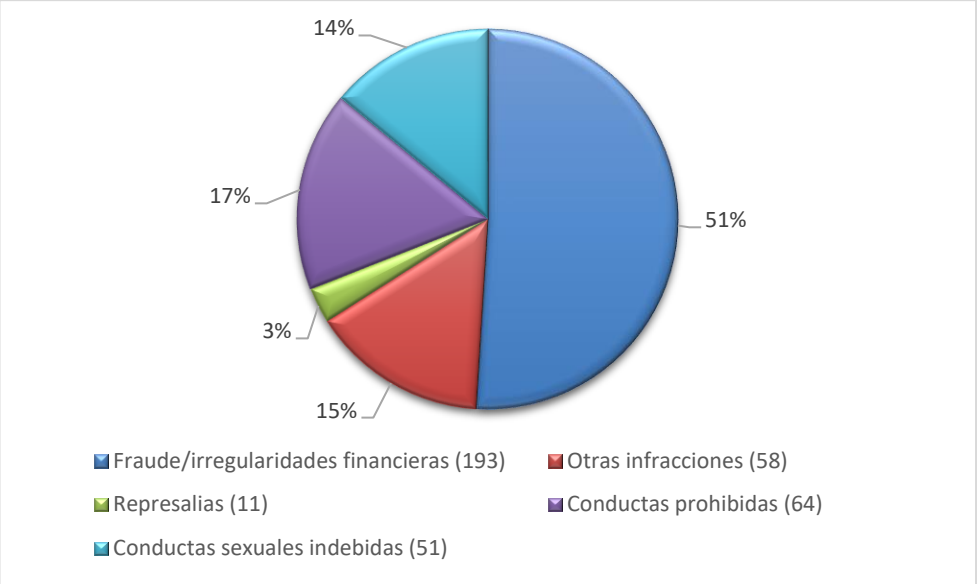


Fuente: Preparado por la DCI a partir de los datos facilitados por el UNFPA.

248. El número de casos, 377 a 20 de noviembre de 2022, se desglosa en la figura XXI utilizando las nuevas categorías armonizadas para la notificación de casos. La figura muestra que más de la mitad de los casos (193) están relacionados con fraudes o irregularidades financieras (99 de esos casos, es decir, el 26 %, hacen referencia a fraudes de asociados en la ejecución).

Figura XXI
Número de casos de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación por categoría (a 20 de noviembre de 2022)

(Porcentaje)



Fuente: Preparado por la DCI a partir de los datos facilitados por el UNFPA.

249. Desde 2018 hasta el 20 de noviembre de 2022, la Oficina cerró 355 casos, de los cuales 219 hacían referencia a personal del UNFPA (62 %). De esos 219 casos, 56, es decir, el 26 %, afectaban a personal superior del UNFPA (personal de categoría P-5 o superior). Se observan porcentajes similares en el número de casos abiertos: de los 310 casos abiertos a 20 de noviembre de 2022, 181 hacen referencia a personal del UNFPA (58 %), y de ellos, 49 casos, es decir, el 27 %, implican a personal superior.

250. Los miembros de la Junta Ejecutiva expresaron su preocupación por el aumento del número de casos de investigación en 2022, al tiempo que acogieron el aumento del número de casos tramitados por la Oficina en 2021 en comparación con años anteriores. Pidieron información sobre los planes del UNFPA para aumentar los recursos destinados a la Oficina.[144]

251. La Inspectora también se preocupa por el retraso y el creciente número de casos de investigación. El número de nuevos casos para 2022 (139 a 20 de noviembre) ya ha superado el total de ingresos de 2021 y es el más alto de los últimos cinco años. Este problema se ve agravado por la elevada tasa de vacantes en la Oficina, en particular en los puestos de los Jefes de las dos unidades de la Subdivisión de Investigación, lo que repercute en su desempeño. El Director de la Oficina es un jubilado del sistema de las Naciones Unidas con un nombramiento en funciones en el ecuador de un contrato de duración determinada de dos años.

252. Según la Inspectora, la misión fundamental de la Oficina exige una estructura de recursos humanos más estable, la provisión urgente de los puestos vacantes y una visión a largo plazo por parte de su dirección. Como se indica en otras partes de la presente revisión y como conclusión extraída de la encuesta realizada entre el personal por la DCI, el personal

[144] DP/2022/26, párr. 18.

del UNFPA tiene la percepción de que no se está haciendo nada con respecto al número de casos que se están investigando, aunque las medidas de gestión relativas a las investigaciones se hacen públicas en el sitio web del UNFPA. Además de informar públicamente de las medidas de gestión, la Oficina llevó a cabo varias actividades de divulgación durante 2022 para informar al personal de su mandato, los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos. Esto incluyó, entre otras cosas, la participación en varias reuniones de dirigentes regionales, la celebración de asambleas públicas ad hoc en las oficinas regionales y nacionales, y la participación en la incorporación de nuevos altos cargos del UNFPA. Uno de los resultados de estos esfuerzos de promoción es que las denuncias recibidas por la Subdivisión de Investigación en 2022 aumentaron un 40 % y las consultas a la Oficina por parte de Representantes, Directores y personal también aumentaron significativamente. La percepción de que no se está haciendo nada no refleja los esfuerzos realizados por la Oficina ni los resultados obtenidos, dado que el número de casos cerrados ha aumentado considerablemente en los dos últimos años. Sin embargo, el número de casos nuevos sigue siendo elevado, por lo que debe realizarse un esfuerzo adicional para reducir el retraso actual e informar al personal en general de los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos.

253. La Inspectora opina que es necesario un enfoque coordinado, en el que participen las entidades afectadas, para hacer frente al creciente número de casos pendientes de investigación y, a este respecto, acoge la iniciativa de la "familia de la integridad", destinada a facilitar el intercambio de información entre la Oficina de Ética, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación, la Oficina Jurídica, la Oficina de Recursos Humanos y los puntos focales de protección contra la explotación y los abusos sexuales.[145]

254. **No obstante, según la Inspectora, deben realizarse esfuerzos adicionales para acelerar la reducción del número de casos de investigación abiertos mediante la provisión urgente de los puestos vacantes, incluidos los de dirección, en la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación. También es necesario considerar la asignación extraordinaria de recursos temporales para la reducción urgente de la acumulación en los casos de investigación.**

5. Denuncia de irregularidades

255. Según la política de supervisión del UNFPA, por denunciante se entiende una persona que, de buena fe, ha informado de irregularidades o ha cooperado con una auditoría o investigación debidamente autorizada. El Director de la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación es responsable de establecer mecanismos para comunicar las denuncias de prácticas prohibidas y cualquier otro comportamiento contrario a la ética, y el Asesor de Ética es responsable de mantener mecanismos para recibir y revisar las denuncias de represalias contra los denunciantes.[146] Cabe señalar que los objetivos de la Oficina de Ética en 2021 eran tres: a) aumentar la visibilidad y accesibilidad de los servicios de ética; b) promover la confianza en la Oficina de Ética como recurso práctico, necesario y fiable; y c) ampliar el alcance de la Oficina a más personal.[147]

256. Las respuestas proporcionadas a la encuesta del personal de la DCI indicaron que el 36 % de todas las personas encuestadas estaban de acuerdo en que el UNFPA disponía de mecanismos adecuados de denuncia de irregularidades, el 22 % estaban mayoritariamente de acuerdo, el 10 % estaban en desacuerdo o mayoritariamente en desacuerdo y, significativamente, casi un tercio de las personas encuestadas (32 %) respondieron "neutral" o "sin opinión". Un número considerable de comentarios proporcionados por el personal matizaron las implicaciones de utilizar los mecanismos de denuncia de irregularidades, indicando que la denuncia de irregularidades se utiliza a menudo contra el personal. El equipo de la DCI recogió estas mismas opiniones durante las entrevistas y reuniones de grupos focales realizadas con el personal, incluidos los representantes del personal. Además, varias entrevistas realizadas confirmaron la falta de confianza, conocimiento e información por

[145] Ibid, párr. 32.
[146] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Política de supervisión, párrs. 1, 19 y 20.
[147] DP/FPA/2022/7, párr. 7.

parte del personal sobre los mecanismos y opciones de que disponen para denunciar irregularidades, acoso y otros tipos de mala conducta.

257. La Inspectora acoge los esfuerzos realizados por las entidades de supervisión del UNFPA, en particular la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación y la Oficina de Ética. Ha habido una evolución positiva en distintos indicadores, como el número de personas formadas y el número de solicitudes de asesoramiento y orientación en materia de ética. Entre los resultados más destacados de 2021 figuran:

(a) La prestación de servicios por parte de la Oficina de Ética se ha más que duplicado (996 personas atendidas, frente a las 430 de 2020 y las 309 de 2019).

(b) Un número récord de personas solicitaron asesoramiento y orientación a la Oficina de Ética. Los servicios de asesoramiento aumentaron un 117 % (455 personas atendidas, frente a las 209 de 2020 y las 186 de 2019). Esto incluyó un aumento significativo (226 %) en las solicitudes de asesoramiento relacionadas con la conducta interpersonal, la aplicación justa de normas y políticas y las infracciones (111 en 2021, frente a 34 en 2020 y 29 en 2019).

(c) La Oficina de Ética logró un nuevo hito en el número de personal formado, aumentando el número en un 129 % (2641, frente a los 1150 de 2020 y los 317 de 2019).[148]

258. Como se señala en el informe de la Oficina de Ética para 2021, "el contexto organizativo del UNFPA exige más transparencia, rendición de cuentas y capacidad de respuesta ante conductas indebidas y represalias que nunca".[149] Los resultados de la encuesta del personal realizada por la DCI, así como las opiniones expresadas a menudo en entrevistas y grupos de discusión, confirman también la necesidad de prestar más atención a las relaciones entre el personal y la dirección.

259. La Inspectora acoge el enfoque, las medidas adoptadas y los objetivos establecidos para 2021 por la Oficina de Ética, dado que esos objetivos abordan la necesidad urgente de aumentar la visibilidad de los mecanismos de protección del personal, incluida la denuncia de irregularidades, y la confianza en ellos. Sin embargo, esos esfuerzos deben complementarse con medidas de gestión y esfuerzos adicionales para comunicar, de forma transparente, las medidas adoptadas y los resultados obtenidos.

[148] Ibid., párr. 9.
[149] Ibid., párr. 6.

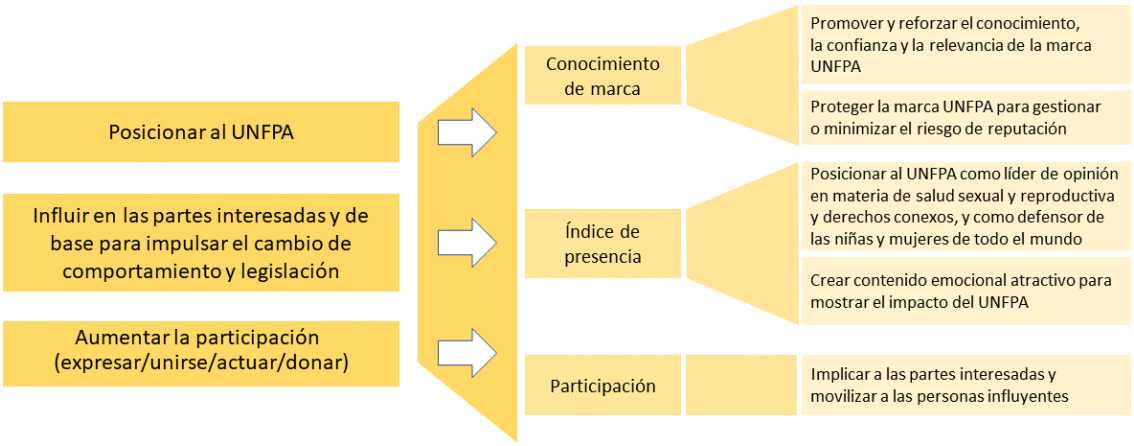
IX. Divulgación y asociaciones

260. En su revisión, el equipo de la DCI trató de determinar si la estrategia de divulgación del UNFPA lograba que las partes interesadas y los públicos clave participaran de manera eficaz, asegurando que contribuyeran al logro de los objetivos institucionales y posicionando al UNFPA como una voz pertinente, fiable y autorizada en materia de salud sexual y reproductiva y derechos conexos.

261. Tras llevar a cabo un amplio estudio teórico y realizar entrevistas, la Inspectora opina que el marco de comunicación del UNFPA es claro, coherente y exhaustivo, y proporciona gobernanza y directrices a través de diversas políticas detalladas.[150]

262. La visión y la estrategia globales de comunicación del UNFPA proporcionan una hoja de ruta para promover, proteger y evolucionar[151] el marco operativo de comunicación del UNFPA utilizando tantas plataformas y vehículos[152] como sea posible para difundir el mensaje de su mandato, a través de una estrategia de comunicación global (consulte la figura XXII) que pretende aumentar el compromiso, influir en las partes interesadas y posicionar al UNFPA como líder en salud sexual y reproductiva y derechos conexos mediante la creación de la marca UNFPA.

Figura XXII
Estrategia global de comunicación



Fuente: Preparado por la DCI a partir de una presentación sobre la visión y la estrategia global de comunicación del UNFPA.

263. Reflejar la forma en que el trabajo del UNFPA afecta a la vida de las personas es el elemento central en la creación de la marca UNFPA. Así pues, es fundamental planificar cuidadosamente los contenidos para garantizar un enfoque centrado en las personas, ya que el éxito de la marca se consigue creando una conexión emocional con el público objetivo. El enfoque centrado en el público del UNFPA[153] trata de crear esta conexión mediante el uso de diferentes medios de comunicación, de los cuales las redes sociales, los Embajadores de Buena Voluntad y otros portavoces de renombre y el sitio web del UNFPA parecen ser los más pertinentes, ya que ofrecen la posibilidad de obtener datos relativos al interés de la audiencia.

[150] La política de información pública y comunicación, la política de redes sociales, la política y los procedimientos para el trabajo del UNFPA con Embajadores de Buena Voluntad y otros portavoces de renombre, la política de sitios web, la política de publicaciones y la política de divulgación de información.

[151] Presentación sobre la visión y la estrategia de comunicación global del UNFPA, 16 de marzo de 2022.

[152] Como las redes sociales, los Embajadores de Buena Voluntad y otros portavoces de renombre, el sitio web del UNFPA, publicaciones, artículos de opinión, visibilidad de los asociados y campañas.

[153] DP/FPA/2021/8, párr. 113.

A. Redes sociales

264. La política de redes sociales del UNFPA tiene por objeto: animar al personal del UNFPA a utilizar las redes sociales para comunicarse y ayudarle a hacerlo con confianza, garantizar que el Fondo hable con una sola voz en el ámbito digital racionalizando las actividades del Fondo en las redes sociales y reforzando su marca mediante mensajes, gráficos e imágenes coherentes, ayudar a proteger la reputación y la integridad del UNFPA y de las Naciones Unidas en su conjunto, así como la privacidad, la seguridad y el bienestar de los empleados del UNFPA.[154]

265. El UNFPA está activo en todas las plataformas de redes sociales actuales y se centra en lograr visibilidad en las principales plataformas. En la tabla 1 se muestra el alcance de la presencia del UNFPA en las redes sociales; sin embargo, la participación a nivel regional y nacional en las redes sociales es mucho más amplia.[155]

Tabla 1
Principales cuentas del UNFPA en las redes sociales (noviembre de 2022)[a]

Plataforma	*Seguidores*	*Número de publicaciones (media mensual)*
Facebook	503.000	52
Instagram	168.000	30
Twitter	301.700	79
YouTube	30.000	4

[a] Los datos hacen referencia a las cuentas principales y no incluyen las cuentas de las oficinas regionales y nacionales ni las cuentas individuales de los altos cargos.

B. Embajadores de Buena Voluntad y otros portavoces de renombre

266. El objetivo de la política del UNFPA sobre Embajadores de Buena Voluntad y otros portavoces de renombre es llegar a un público amplio y nuevo, y crear una mayor conciencia pública sobre la importancia de la salud sexual y reproductiva y los derechos conexos, el UNFPA y su mandato mediante la participación de defensores destacados y respetados de terceros. [156]

267. Aunque el UNFPA cuenta con Embajadores de Buena Voluntad y portavoces de renombre fuertes y pertinentes (consulte la tabla 2), no todas las regiones tienen Embajadores de Buena Voluntad con los que el público pueda identificarse, por lo que es necesario seguir trabajando. En este contexto, la Directora Ejecutiva podría contratar a embajadores regionales o de honor para América Latina y el Caribe y África.

Tabla 2
Embajadores de Buena Voluntad y otros portavoces de renombre del UNFPA (noviembre de 2022)

Nombre	*Nacionalidad/región de influencia*	*Seguidores en Instagram*	*Seguidores en Facebook*	*Seguidores en Twitter*
Princesa heredera María de Dinamarca[a]	Dinamarca/Europa	651.000	359.000	No aplica
Ashley Judd	Estados Unidos/Global	629.000	606.000	386.000
Isha Sesay	Reino Unido/Europa	64.000	No aplica	298.000
Natalia Vodianova	Federación Rusa/Global	3.500.000	No aplica	310.000

[154] Manual de políticas y procedimientos, Política de redes sociales (15 de enero de 2019).
[155] Búsqueda realizada por la DCI. Existen numerosas cuentas oficiales en las redes sociales de las oficinas regionales y nacionales del UNFPA (88 en Twitter, 50 en Instagram y 115 en Facebook).
[156] UNFPA, Manual de políticas y procedimientos, Política y procedimientos para el trabajo del UNFPA con Embajadores de Buena Voluntad y otros portavoces de renombre (30 de julio de 2021).

Catarina Furtado	Portugal/Europa	698.000	405.000	No aplica
Princesa Basma Bint Talal	Jordania/Oriente Próximo	18.400	1.500.000	No aplica
Reina Madre Ashi Sangay Choden Wangchuck	Bhután/Asia	No aplica	37.000	No aplica

[a] La presencia en las redes sociales de la Princesa Heredera se realiza a través de las plataformas digitales de la Casa Real de Dinamarca.

C. Sitio web

268. El sitio web desempeña un papel fundamental en la creación de una imagen del UNFPA como voz pertinente, fiable y autorizada en materia de salud sexual y reproductiva y derechos conexos, proporcionando datos sobre cómo el Fondo cambia la vida de las personas. Cuenta con una amplia selección de temas, datos interactivos e historias y noticias cuidadosamente redactadas. El sitio web principal se actualiza constantemente y es la tarjeta de visita más importante de la organización. Además del sitio web principal, las oficinas regionales y nacionales tienen sus propios sitios web que ofrecen una perspectiva regional y local de la labor del UNFPA, acercando sus objetivos y resultados a los lugares donde se llevan a cabo las actividades.

269. La asociación del UNFPA con la aplicación móvil “Flo” ha aumentado la visibilidad del Fondo. Flo es una aplicación de salud femenina muy popular en todo el mundo que se utiliza para hacer un seguimiento de la menstruación y predecir los ciclos. Más de 240 millones de personas han descargado Flo y 48 millones lo utilizan mensualmente. Con más de 100 expertos médicos, Flo apoya a las mujeres y a las personas que menstrúan durante toda su vida reproductiva y proporciona un seguimiento organizado del ciclo y la ovulación, información personalizada sobre la salud, consejos de expertos y una comunidad totalmente cerrada para que las mujeres y las personas que menstrúan compartan sus preguntas e inquietudes. La aplicación Flo health está disponible en más de 22 idiomas. [157] Es un excelente ejemplo de divulgación y de uso de la tecnología y las comunicaciones como medio de hacer llegar un mensaje. Sin embargo, solo se puede encontrar información sobre Flo y su asociación con el UNFPA en dos comunicados de prensa del UNFPA de 2018. Así pues, la Directora Ejecutiva tal vez desee aumentar la visibilidad que se da a las asociaciones que contribuyen a difundir el mensaje del UNFPA.

D. El compromiso de las partes interesadas y la marca del Fondo de Población de las Naciones Unidas

270. En un organismo de financiación voluntaria, la capacidad de implicar a las partes interesadas y de generar y mantener eficazmente el apoyo público a sus objetivos es fundamental para alcanzar los objetivos estratégicos. La divulgación, la comunicación y la movilización de recursos están interrelacionadas. Por lo tanto, debe asignarse una cantidad suficiente de recursos, tanto humanos como financieros, para garantizar los resultados deseados.

271. Como parte del presupuesto integrado para 2022–2025, el UNFPA prevé gastar 7,7 millones de dólares en asociaciones empresariales, comunicación y movilización de recursos de la siguiente manera: una inversión en movilización de recursos de 1,7 millones de dólares centrada en maximizar el potencial de las asociaciones con el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, así como los fondos comunes de las Naciones Unidas para el mandato del UNFPA, una inversión en comunicaciones de 4,1 millones de dólares para mejorar la protección de la marca y la gestión de crisis, aumentar la capacidad de las comunicaciones humanitarias y mejorar la divulgación, y una inversión en asociaciones empresariales de 1,9 millones de dólares para ayudar a movilizar al sector

[157] Consulte https://flo.health.

privado de todo el mundo en apoyo del mandato del UNFPA y sus tres resultados transformadores.[158]

272. La cuestión de los recursos humanos también debe tenerse en cuenta a la hora de debatir el compromiso de las partes interesadas y el conocimiento de la marca. Se prevé que la División de Comunicación y Asociaciones Estratégicas sea la mayor división de la sede en términos de puestos por unidad organizativa,[159] con el 18,5 % del número total de puestos previstos para la sede.

273. Sin embargo, según la presentación sobre la visión y estrategia globales de comunicación realizada por el UNFPA el 16 de marzo de 2022, el 12 % de las oficinas no cuentan con personal de comunicación a tiempo completo y el 25 % del personal de comunicación son becarios, Voluntarios de las Naciones Unidas o con contratos de servicios. Además, el 45 % de las oficinas afirman que su responsable de comunicación forma parte de la dirección. Las entrevistas realizadas por el equipo de la DCI, tanto en la sede como en las oficinas regionales seleccionadas, sirvieron para confirmarlo y para indicar que las oficinas en los países carecen de los recursos necesarios para satisfacer las demandas externas e implicar sistemáticamente a las partes interesadas. A menudo, la responsabilidad de la comunicación es un trabajo a tiempo parcial compartido con otras actividades. La necesidad de formación y profesionalización es de especial importancia en el área y debe considerarse un asunto urgente cuando se revisen los recursos financieros y humanos.

274. **La Directora Ejecutiva tal vez desee establecer planes a corto y medio plazo para la formación en materia de comunicaciones y el uso de la tecnología y las redes sociales a fin de profesionalizar la función de comunicaciones y facilitar una mayor participación de las partes interesadas pertinentes y el logro de los objetivos de comunicación del UNFPA.**

E. Asociaciones

275. El esquema de asociación del UNFPA se elabora principalmente en torno a la necesidad de obtener recursos para apoyar su mandato. Este enfoque práctico de las asociaciones debe entenderse en el contexto de una organización financiada exclusivamente mediante contribuciones voluntarias. De hecho, la División de Comunicaciones y Asociaciones Estratégicas, a través de la Subdivisión de Movilización de Recursos y la Subdivisión de Asociaciones Estratégicas, coordina todos los esfuerzos corporativos de movilización de recursos y creación de asociaciones. Los esfuerzos de movilización de recursos se llevan a cabo mediante una arquitectura descentralizada, a través de las Oficinas de Representación del UNFPA y los Asesores Regionales de Movilización de Recursos y Asociaciones con sede en las seis oficinas regionales.

1. Marco de asociación

276. Las asociaciones adoptan distintas formas y, además de la movilización de recursos para la implementación de los programas del UNFPA, se extienden a ámbitos como la promoción, la visibilidad, las comunicaciones y la financiación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas a escala mundial. Los principales asociados son los Gobiernos, los parlamentos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones confesionales, el ámbito académico, las entidades de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones intergubernamentales, el sector privado, las fundaciones privadas, los medios de comunicación y los asociados de comunicación. Por lo general, las asociaciones del UNFPA se dividen en cuatro modelos: movilización de recursos, incluido el apoyo financiero y las donaciones en especie de bienes y servicios; innovación, incluidas las instituciones académicas, que contribuyen a nuevas soluciones; divulgación para promover el amplio respaldo y la visibilidad del UNFPA; y alianzas para conseguir apoyo político y financiero para el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre

[158] DP/FPA/2021/9, párr. 73.
[159] Ibid, anexo 1, cuadro resumen 1.

la Población y el Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la asociación con organizaciones de la sociedad civil y parlamentarios.

277. El UNFPA ha establecido una importante red de asociados en la ejecución formada por más de 1600 organizaciones. Son entidades a las que la Directora Ejecutiva ha encomendado la implementación de las actividades del programa del UNFPA especificadas en un documento firmado. Asumen la plena responsabilidad del uso eficaz de los recursos del UNFPA y de la obtención de los resultados acordados.[160] El UNFPA selecciona y confía la implementación a asociados, como Gobiernos, ONG, instituciones académicas o entidades de las Naciones Unidas, de conformidad con su política y sus procedimientos de selección, registro y evaluación de los asociados en la ejecución y sobre la base de sus conocimientos especializados, su ventaja comparativa, su capacidad y su acceso a las entidades beneficiarias. Como parte del proceso de selección, el UNFPA evalúa la capacidad de los asociados en la ejecución para prevenir la explotación y los abusos sexuales. A la hora de seleccionar a los asociados en la ejecución, el UNFPA prefiere a los Gobiernos y a las ONG locales, en particular a las ONG locales dirigidas por mujeres. Las entidades del sector privado no forman parte de la red de asociados en la ejecución. Los asociados en la ejecución son contratistas de servicios responsables de la prestación de estos y, por ello, se examinan en otra sección de la presente revisión desde la perspectiva de la evaluación de riesgos, incluidos los procedimientos de garantía que les son aplicables (consulte la sec. VII.C).

278. Las asociaciones se han identificado en el Plan Estratégico del UNFPA para 2022–2025 como un acelerador fundamental para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y así se reflejan en varios marcos políticos clave, como la estrategia de movilización de recursos y el marco de asociaciones estratégicas para 2022–2025.

279. Como indicó en su respuesta al cuestionario institucional de la DCI, el UNFPA está ultimando una nueva estrategia de movilización de recursos y asociación. La estrategia se centrará en lo siguiente: a) reforzar las asociaciones con los principales donantes gubernamentales; b) atraer a nuevos donantes gubernamentales (donantes emergentes) a través de un modelo de asociaciones; c) reforzar y ampliar las alianzas multilaterales; d) atraer a diversos donantes, incluidos el sector privado, entidades filantrópicas, particulares, instituciones financieras internacionales y bancos regionales; e) aumentar las contribuciones de los países en los que se ejecutan programas; f) posicionar al UNFPA como asociado preferente para la financiación humanitaria; y g) apoyar a los países en la transición de la donación de fondos a la financiación.

280. Según el UNFPA, la nueva estrategia está relacionada con el marco de asociaciones estratégicas para 2022–2025. El objetivo del marco es llevar el compromiso empresarial con los asociados estratégicos privados a un nivel superior: a) consolidar las asociaciones prioritarias existentes; b) ampliar las asociaciones estratégicas; c) influir de forma proactiva en los asociados; d) ampliar las comunicaciones externas sobre asociaciones y el posicionamiento público del UNFPA como asociado de impacto y líder en el ámbito de la salud sexual y reproductiva y derechos conexos; y e) empoderar y desarrollar capacidad con respecto a las asociaciones estratégicas privadas en todos los niveles de la organización. El marco se complementa con una nueva estrategia de compromiso con las organizaciones de la sociedad civil y los parlamentarios para 2022–2025, que se centra en las asociaciones, en particular con grupos y movimientos liderados por mujeres, feministas y jóvenes, para avanzar hacia objetivos compartidos en torno a la salud sexual y reproductiva y derechos conexos y la igualdad de género.

281. El UNFPA aplica procedimientos de diligencia debida para la selección de posibles asociados, incluida la consulta de la información disponible a través de iniciativas de todo el sistema, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas[161] y el Portal de Asociados de las

[160] Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA/FIN/REG/Rev.10), artículo 2.1 (k).

[161] El Pacto Mundial de las Naciones Unidas ayuda a las empresas a hacer negocios de forma responsable, alineando sus estrategias y operaciones con 10 principios sobre derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción, y adoptando medidas estratégicas para promover objetivos sociales más amplios, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, haciendo hincapié en la colaboración y la innovación (consulte https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/our-work).

Naciones Unidas. La Secretaría de las Naciones Unidas, el UNFPA, el ACNUR, el UNICEF y el PMA, con el apoyo operativo del Centro Internacional de Cálculos Electrónicos de las Naciones Unidas, han unido sus fuerzas para crear el Portal de Asociados de las Naciones Unidas, una plataforma para que las organizaciones de la sociedad civil colaboren con las Naciones Unidas en materia de oportunidades de asociación. El Portal está diseñado para facilitar una colaboración armonizada, eficiente y sencilla entre las Naciones Unidas y sus asociados.

282. Aunque el UNFPA cuenta con algunas políticas, en la actualidad existe una falta de diferenciación en las modalidades de colaboración con las ONG colaboradoras, lo que, en ocasiones, puede suponer una pesada carga administrativa para algunas de las ONG colaboradoras más pequeñas. En su respuesta al cuestionario institucional de la DCI, el UNFPA indicó que estaba elaborando un enfoque de asociación más diferenciado para resolver esta cuestión.

2. Asociaciones con el sector privado y otras asociaciones estratégicas

283. Las contribuciones del sector privado al UNFPA no han dejado de aumentar en la última década. En 2021, el UNFPA recibió unos 67 millones de dólares en contribuciones del sector privado y fundaciones, con la participación de unos 100 asociados.[162] La Asociación para Suministros del UNFPA, el fondo temático insignia de la organización, siguió atrayendo nuevas inversiones del sector privado, principalmente de fundaciones. Esta cifra incluía 56 millones de dólares en ayudas de emergencia de tres fundaciones, entre ellas la Fundación Bill y Melinda Gates, y la Children's Investment Fund Foundation. Las empresas privadas también contribuyeron con ayuda de emergencia a la Asociación de Suministros del UNFPA mediante la donación de dinero en efectivo y bienes en especie.

284. El UNFPA ha ampliado sus actividades de divulgación entre el público. En 2021, el último año de la fase inicial de las operaciones del Programa de Donaciones Individuales del UNFPA, el Fondo recaudó 2 millones de dólares de 23.000 donantes de más de 180 países de todo el mundo. Más del 60 % de todas las donaciones recaudadas se destinaron a apoyar los recursos básicos del UNFPA. En general, el Programa de Donaciones Individuales superó su objetivo para 2019–2021 en un 23 %, lo que demuestra aún más el potencial de esta importante fuente de financiación para la organización.[163]

285. El UNFPA está comprometido con la coordinación del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y cuenta con modalidades claras para participar en asociaciones con entidades de las Naciones Unidas a nivel mundial, regional y nacional. A nivel mundial, el UNFPA colabora con el sistema de las Naciones Unidas en general para elaborar orientaciones técnicas, programáticas y humanitarias, así como informes técnicos, a través de mecanismos interinstitucionales (es decir, el Grupo de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, el Comité de Alto Nivel sobre Programas y el Comité Directivo Entre Organismos sobre la respuesta humanitaria) y asociaciones estratégicas bilaterales (es decir, con la Oficina de Coordinación del Desarrollo, ONU-Mujeres, UNICEF, PNUD, OMS, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, ACNUR, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la Juventud y otros). Se ha desarrollado una estrategia de cooperación Sur-Sur y triangular destinada, entre otras cosas, a reforzar la capacidad de las oficinas regionales y nacionales del UNFPA para movilizar recursos.

3. Asociaciones: trabajo en curso

286. El enfoque del UNFPA en materia de asociaciones se desarrolla en diversos marcos, estrategias y directrices de asociaciones corporativas, varios de los cuales se están revisando en la actualidad o aún no se han finalizado. La Inspectora observa que, en general, se han logrado algunos avances en ámbitos ya identificados como prioritarios en la anterior

[162] DP/FPA/2022/10 y DPA/FPA/10/Corr.1, párrs. 66 y 67.
[163] Ibid., párr. 70.

estrategia de movilización de recursos de 2015,[164] que incluía una hoja de ruta en la que se describían las asociaciones y los nuevos canales que el UNFPA estaba explorando para obtener financiación y su compromiso de aumentar las contribuciones del sector privado, la sociedad civil, las organizaciones filantrópicas, el público en general, las instituciones financieras internacionales y las alianzas público-privadas mundiales, así como de crear asociaciones estratégicas con ellos,[165] incluidos los esfuerzos por atraer y diversificar a los donantes y las nuevas asociaciones.

287. Atraer a nuevos donantes para diversificar la base de financiación puede resultar difícil. Si bien los recursos obtenidos en los últimos años muestran una tendencia al alza, pueden realizarse progresos adicionales en la ampliación de las asociaciones con donantes no tradicionales. A pesar de los esfuerzos realizados, el UNFPA sigue dependiendo de sus 20 principales donantes, que son principalmente Gobiernos, para más de dos tercios de su financiación. La dirección del UNFPA es consciente de este problema y sigue desarrollando iniciativas de movilización de recursos para hacer frente a estos retos, que se analizan en la sección IV de la presente revisión.

288. **La Inspectora espera que las nuevas estrategias e instrumentos que se están desarrollando aborden los desafíos de asociación expresados en la estrategia de movilización de recursos de 2015 y reiterados en el Plan Estratégico para 2022–2025. En su opinión, la nueva estrategia debería incluir indicadores pertinentes y claros destinados a facilitar el seguimiento y la presentación de informes periódicos, mediante los informes del diálogo estructurado de financiación, de los avances y resultados conseguidos a través de los distintos canales de asociación (es decir, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones financieras internacionales, el ámbito académico y los medios de comunicación).**

[164] DP /FPA/2015/11.
[165] Ibid., párr. 17 (d).

Anexo I

Artículo 17, párrafo 1 del código de conducta de los altos funcionarios del Banco Central Europeo sobre las normas posteriores al empleo

17.1. Los miembros informarán por escrito al presidente o a la presidencia del respectivo órgano de alto nivel del Banco Central Europeo (BCE) y al Comité de Ética de su intención de ejercer una actividad profesional remunerada en el plazo de dos años desde el final de su mandato o desde la fecha de cese en sus funciones como miembro de un órgano de alto nivel del BCE.

Además, solo pueden ejercer una actividad profesional lucrativa con:

(a) Una entidad de crédito significativa o menos significativa, una vez transcurrido el plazo de un año desde el final de su mandato o desde la fecha de cese en sus funciones como miembro de un órgano de alto nivel del BCE.

(b) Cualquier otra institución financiera no identificada en el apartado a) anterior, una vez transcurrido un plazo de seis meses desde el final de su mandato o desde la fecha de cese en sus funciones como miembro de un órgano de alto nivel del BCE.

(c) Toda entidad que realice actividades de presión en relación con el BCE, o de consultoría o defensa del BCE o de cualquiera de las instituciones mencionadas en los apartados a) o b) anteriores, una vez transcurrido un plazo de seis meses desde el final de su mandato o desde la fecha de cese en sus funciones como miembro de un órgano de alto nivel del BCE.

Además, los miembros de la Junta Ejecutiva y del Consejo de Administración solo pueden ejercer una actividad profesional lucrativa con:

(d) Una contraparte del Eurosistema en operaciones de política monetaria o de cambio de divisas, una vez transcurrido el plazo de un año desde el final de su mandato o desde la fecha de su cese como miembro de la Junta Ejecutiva o del Consejo de Administración, según proceda.

(e) Un operador de sistemas de pago o liquidación, una contraparte central o un proveedor de instrumentos de pago sujetos a la supervisión del BCE, una vez transcurridos seis meses desde el final de su mandato o desde la fecha de cese como miembro de la Junta Ejecutiva o del Consejo de Administración, según proceda.

Anexo II

Resumen de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

		Impacto previsto	*Naciones Unidas y sus fondos y programas*															*Organismos especializados y OIEA*												
			CEB	*Naciones Unidas*[a]	*ONUSIDA*	*UNCTAD*	*ITC*	*PNUD*	*PNUMA*	*UNFPA*	*ONU-Habitat*	*ACNUR*	*UNICEF*	*UNODC*	*UNOPS*	*UNRWA*	*ONU-Mujeres*	*PMA*	*FAO*	*OIEA*	*OACI*	*OIT*	*OMI*	*ITU*	*UNESCO*	*ONUDI*	*OMT*	*UPU*	*OMS*	*OMPI*	*OMM*
Informe	**Para la acción**		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Para la información		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Recomendación 1		**a**								**L**																				
Recomendación 2		**d**								**L**																				
Recomendación 3		**a**								**E**																				
Recomendación 4		**a**								**E**																				
Recomendación 5		**a**								**L**																				
Recomendación 6		**a**								**L**																				

Leyenda:

L: Recomendación para la decisión del órgano legislativo

E: Recomendación para la acción de la jefatura ejecutiva

☐**:** La recomendación no requiere la acción de esta organización

Impacto previsto:

a: mayor transparencia y responsabilidad; **b**: divulgación de prácticas buenas y recomendadas; **c**: mayor coordinación y cooperación; **d**: refuerzo de la coherencia y la armonización; **e**: mayor control y cumplimiento; **f**: mayor eficacia; **g**: ahorro financiero significativo; **h**: mayor eficiencia; **i**: otros.

* Como figura en ST/SGB/2015/3.