

Informe del Auditor Externo

INFORME A LOS RESPONSABLES DE LA GOBERNANZA
Abril 2011

Organización Panamericana de la Salud

**Informe detallado sobre la auditoría de los estados
financieros del 2010**

La finalidad de la auditoría es proporcionar una seguridad independiente al Consejo Directivo; agregar valor a la gestión financiera y a la gobernanza de la Organización; y apoyar los objetivos de la labor de la Organización.

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO), encabezada por el Contralor e Interventor General del Reino Unido, presta el servicio de auditoría externa a la Organización Panamericana de la Salud. El Auditor Externo fue nombrado por el Consejo Directivo de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero. Además de certificar los estados financieros consolidados de la Organización Panamericana de la Salud, tiene autoridad dentro de su mandato para informar a los Estados Miembros sobre la economía, la eficiencia y la eficacia con la cual la Organización ha utilizado sus recursos.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	86
Introducción	86
Resultados generales de la auditoría	86
Situación financiera general	91
Resumen general de los resultados	91
Áreas clave de particular interés	91
Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público	93
Introducción	93
Formato de los estados financieros	93
Estados consolidados	94
Reemisión de los saldos de apertura (Estado de situación financiera)	94
Cambios en el tratamiento contable (estado de situación financiera y estado de rendimiento financiero)	96
Información comparativa	97
Observaciones del Auditor Externo sobre el primer año de ejecución	98
Desarrollo de los Beneficios de las IPSAS	100
Introducción	100
Cambios culturales	100
Información gerencial	100
Normas y procedimientos aprobados	100
Áreas específicas para el desarrollo	101
Sistema financiero de la OPS	101
Reconocimiento del gasto	102
Prestaciones laborales	103
Activos intangibles	104
Visita a las representaciones en los países	105
Introducción	106
Respuesta a situaciones de desastre	106

Descentralización del control	107
Gobernanza institucional	108
Introducción	108
Declaracion sobre el control interno	108
Comité de auditoría	109
Oficina de Evaluacion interna y servicios de Evaluación	109
Gestion del riesgo institucional	110
Seguimiento de las recomendaciones de auditorías anteriores	111
Agradecimientos	112
Anexo A - Resumen de las recomendaciones de la auditoría	113
Anexo B - Aplicación de recomendaciones de años anteriores	115

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

- 1 Hemos emitido un **dictamen de auditoría sin salvedades** acerca de los estados financieros consolidados por el ejercicio 2010 que presentan adecuadamente en todos los aspectos fundamentales la situación financiera y los resultados de las operaciones y los flujos de efectivo; y confirmamos que nuestra auditoría no reveló debilidades ni errores que consideremos de materiales para la exactitud, el carácter integral y la validez de los estados financieros.
- 2 Los estados financieros consolidados de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) correspondientes al 2010 son los primeros que se preparan de conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) y un dictamen sin salvedades representa la culminación exitosa de un nivel considerable de esfuerzo y compromiso de todo el personal de la Organización.
- 3 Los esfuerzos de la OPS para adoptar exitosamente un marco de contabilidad reconocido internacionalmente aportarán tanto a los Estados Miembros como a la gerencia la mejor información financiera necesaria para la administración de la Organización. Las ventajas generadas por la adopción de las IPSAS deben utilizarse para conseguir que los esfuerzos realizados contribuyan a un uso más eficiente y eficaz de los recursos como resultado del mejoramiento de la información gerencial.
- 4 Ahora la OPS tiene que aprovechar el éxito de la adopción de las IPSAS y utilizar el impulso que ha logrado para efectuar otros cambios en los métodos actuales de trabajo a fin de que las IPSAS estén plenamente integradas a la labor de la Organización.

Resultados generales de la auditoría

- 5 Hemos verificado los estados financieros consolidados de la OPS de conformidad con el Reglamento Financiero y las Normas Internacionales de Auditoría.
- 6 El dictamen de auditoría confirma que estos estados financieros: presentan imparcialmente, en todos los aspectos materiales, la situación financiera al 31 de diciembre del 2010 y los resultados durante el año que finalizó en esa fecha; que los estados se prepararon en forma adecuada de conformidad con las IPSAS y las políticas contables establecidas; y, en todos los aspectos fundamentales, las transacciones que constituyen la base de los estados financieros se han hecho de conformidad con el Reglamento Financiero y se han aplicado a las finalidades propuestas por la Conferencia Sanitaria Panamericana o el Consejo Directivo.
- 7 Nuestros procedimientos de auditoría están concebidos principalmente para poder emitir un dictamen de auditoría. Ellos incluyeron un examen de los controles internos y de los sistemas y los procedimientos contables, solo al grado considerado necesario para la ejecución eficaz de la auditoría.

El trabajo de auditoría no incluyó un examen detallado de todos los aspectos de los sistemas de información presupuestaria y financiera de la OPS. Por consiguiente, nuestros resultados no deben considerarse como una declaración integral de todas las debilidades que existen, ni de todas las mejoras que podrían hacerse a los sistemas y procedimientos que se están utilizando.

8 A continuación se presentan las observaciones y las recomendaciones principales de nuestra auditoría. Nuestras recomendaciones se resumen en el **anexo A**. Las medidas adoptadas por la gerencia en respuesta a nuestras recomendaciones para el ejercicio de 2008-2009, se presentan en el **anexo B**.

Situación financiera general

Resumen general de los resultados

9 Estos son los primeros estados financieros consolidados auditados que se prepararon de conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) y como tal, proporcionan a los Estados Miembros información financiera transparente, de buena calidad y confiable en cuanto a la actividad y estado de los asuntos de la OPS al 31 de diciembre del 2010. Este es el primer año de un nuevo ciclo anual de presentación de informes. Anteriormente, la OPS publicaba los estados financieros auditados cada bienio.

10 El Informe del Director sobre los Estados Financieros presenta un análisis integral del rendimiento financiero de la Organización para el 2010. El análisis incluye observaciones acerca de los ingresos y los gastos, así como de los activos y pasivos de la Organización. Examinamos el análisis financiero suministrado para determinar su coherencia con los estados financieros consolidados.

11 A partir de nuestra verificación de los estados financieros consolidados hemos identificado varios asuntos que, a nuestro modo de ver, deben destacarse en este informe y son los siguientes:

- Los resultados mostraron un excedente pequeño de los ingresos sobre los gastos, un exceso de activo sobre el pasivo y un pequeño egreso de efectivo durante el período.
- Al 31 de diciembre del 2010, hay suficientes fondos disponibles para cubrir las obligaciones señaladas actuales, en la fecha prevista para su vencimiento. Hay interrogantes más amplias en torno a la capacidad para sufragar las prestaciones laborales a largo plazo, que se han abordado con más detalle en los párrafos 20 a 25.
- La actividad general en la OPS ha seguido creciendo rápidamente, tendencia que se observó también en el bienio anterior. Una de las razones principales de este crecimiento sigue siendo la cantidad de dinero cada vez mayor que recibe la OPS para la compra de vacunas y equipo en nombre de los Estados Miembros. Los ingresos reconocidos para las compras de suministros de salud pública ascendieron a \$541 millones y constituyen aproximadamente 58% del total de los ingresos.
- El crecimiento de la actividad de la OPS en el Brasil ha continuado. Las contribuciones voluntarias recibidas del Brasil para los proyectos que se ejecutarán en ese país ascendieron a US\$106 millones durante el año (en comparación con US\$165 millones en el bienio anterior).

Áreas clave de particular interés

12 Hay tres áreas que abordaremos con más detalle a continuación porque consideramos que revisten interés para la OPS y sus Estados Miembros:

- **Contribuciones voluntarias:** *hay cambios importantes en la contabilidad según las IPSAS;*

- **Pasivo respecto de las prestaciones laborales:** hay cambios importantes en la contabilidad según las IPSAS; y
- **Financiamiento de gobiernos para actividades internas:** las actividades han seguido ampliándose.

Contribuciones voluntarias

13 La OPS recibe una proporción considerable de su financiamiento en forma de contribuciones voluntarias destinadas a proyectos específicos, que se conocen como fondos fiduciarios. El Reglamento Financiero permite que la OPS se ocupe de estos tipos de proyectos siempre que toda condición relacionada con ellos concuerde con los objetivos y las políticas de la Organización. Se establece un acuerdo de fondos fiduciarios para describir en qué se gastarán los fondos y cuáles son las actividades necesarias a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto.

14 Como resultado de la introducción de las IPSAS, ha habido un cambio importante en la manera de contabilizar las contribuciones voluntarias y esto, a su vez, ha repercutido en la manera de presentarlas en los estados financieros.

15 En bienios anteriores, el punto de reconocimiento para este tipo de ingresos era cuando la OPS recibía el dinero en efectivo de un donante específico. Este ya no es el caso. La OPS tiene derecho a estos fondos solamente si ha firmado un acuerdo escrito con el donante; ahora, este es el punto en el cual la OPS reconoce el ingreso o el ingreso diferido.

16 Algunos acuerdos escritos relacionados con las contribuciones voluntarias abarcan períodos de varios años. En caso de que haya condiciones relativas a los ingresos (la OPS deberá gastar el dinero según criterios específicos y devolver el dinero si estos no se cumplen), estos se reconocen en los estados financieros consolidados solo cuando se han satisfecho las condiciones.

17 Los proyectos de la OPS suelen tener una duración de uno a tres años, aunque algunos pueden extenderse hasta el 2016. Por consiguiente, los ingresos pertinentes a las actividades del próximo año se difieren y se reflejan como un recurso en el estado de situación financiera de la OPS, en lugar de reconocerse como ingresos en el año en curso. No hubo ningún activo correspondiente en los estados financieros publicados para el ejercicio 2008-2009. Esto ha dado lugar a un total general de efectos por cobrar de \$138 millones, de los cuales se ha previsto recibir \$80 millones en el 2011 y \$58 millones guardan relación con años venideros. Esto se muestra en la Nota 6 de los estados financieros consolidados. El adeudo no equivale al saldo del ingreso diferido, porque algunos donantes entregan el financiamiento con antelación. Esto da una idea más exacta de las disposiciones en materia de financiamiento futuro que la OPS ha conseguido y asegura que los ingresos se reconozcan cuando se satisfacen las condiciones, a medida que se ejecuta el proyecto.

18 En caso de que la OPS no pueda utilizar el dinero dentro de los plazos del proyecto, según se ha establecido en el acuerdo, el dinero se le reembolsará al donante; en el 2010 se devolvieron a los donantes \$1,4 millones de fondos sin utilizar. Las promesas de donaciones y los fondos recibidos se reconocen en los estados financieros como una obligación, conocida como ingreso diferido, hasta que la OPS haya satisfecho las condiciones requeridas para reconocer el ingreso. La OPS está presentando información sobre ingresos diferidos por un monto de \$314 millones que figuran en la Nota 12 de los estados financieros consolidados. En el bienio anterior no hubo ninguna obligación correspondiente.

19 Según ya se ha explicado, las contribuciones voluntarias recibidas solo se reconocen a medida que se ejecuta el proyecto pertinente de conformidad con las condiciones establecidas en el acuerdo. El monto de los ingresos de contribuciones voluntarias para los fondos fiduciarios reconocido en el estado de rendimiento financiero fue de \$200 millones, lo que equivale a aproximadamente 21% de los ingresos totales en el 2010.

Pasivo respecto de las prestaciones laborales

20 El pasivo respecto de las prestaciones después del empleo y otros derechos por separación del servicio son reconocidos por la OPS en los estados financieros consolidados. El valor total de este pasivo se calculó al 31 de diciembre del 2010 en \$268 millones, lo que representaba un aumento de \$56 millones en el año, en comparación con el pasivo de \$212 millones al 31 de diciembre del 2009. Los elementos principales del pasivo los calcularon los actuarios consultores contratados por la OPS (Aon Hewitt Associates) y se basan en una serie de hipótesis. Éstas figuran en la nota 11 de los estados financieros consolidados. La causa principal del crecimiento del pasivo reportado es un aumento en el cálculo de los costos médicos anuales para cada funcionario, ya sea activo o jubilado, y una reducción adicional de la tasa de descuento usada para calcular el pasivo, que refleja la situación continúa de bajas tasas de interés.

21 En realidad, en los estados financieros se ha consignado un monto más pequeño de \$220 millones como pasivo de la OPS. Esta cantidad es menor que el total del pasivo potencial calculado por los actuarios, porque la OPS ha optado por diferir el reconocimiento de \$48 millones de dólares del pasivo que surge de las pérdidas actuariales.¹ La pérdida actuarial se reconocerá sistemáticamente durante un período de tiempo según lo permite la IPSAS 25.

22 En el 2010 se está notificando por primera vez este pasivo en los estados financieros, y esto repercute considerablemente en la presentación general de la situación financiera de la OPS, en comparación con la del bienio 2008-09. La OPS tiene un mecanismo para financiar el pasivo circulante internamente y ha apartado dinero en un fondo fiduciario irrevocable para cubrir el pasivo futuro. Hasta el 31 de diciembre del 2010 el monto de los fondos disponibles era de \$35 millones que dejaban un pasivo a largo plazo considerable relacionado con las prestaciones laborales, que con el tiempo tendrá que ser financiado por los Estados Miembros.

23 Es importante entender que esta valoración actuarial es un cálculo de los pasivos a largo plazo y no representa un pago que deba efectuarse en el futuro inmediato. Esta valuación se ha calculado después de considerar las hipótesis con respecto a los gastos médicos futuros y otras prestaciones por separación del servicio para funcionarios actuales y jubilados que ya han satisfecho los requisitos para recibir estas prestaciones. Los cambios en estas hipótesis y la tasa de inflación podrían ocasionar un cambio considerable en el cálculo del pasivo. Los pagos reales en efectivo para sufragar estos gastos médicos y otras prestaciones por separación del servicio se harán a lo largo de varios decenios

¹ IPSAS 25 states that actuarial gains and losses comprise "experience adjustments (the effects of differences between the previous actuarial assumptions and what has actually occurred); and the effects of changes in actuarial assumptions". Paragraphs 105 to 107 of this standard provide guidance on how actuarial gains and losses may be recognised.

24 La OPS dispone de información detallada para elaborar modelos y vigilar los flujos de efectivo futuros y debería acordar con sus Estados Miembros un plan a largo plazo para cubrir este pasivo.

25 Recomendación 1: la OPS debe considerar cuál es la mejor manera de utilizar la información sobre el pasivo respecto de las prestaciones laborales que se requiere de conformidad con las IPSAS, a fin de asegurar que disponga de planes para cubrir este pasivo cuando llegue el momento de pagarlo.

Financiamiento de gobiernos para proyectos internos

26 Ha habido un aumento constante de los gobiernos que aportan fondos para proyectos internos. Del total de \$129 millones del financiamiento de gobiernos para proyectos internos durante el año que concluyó el 31 de diciembre del 2010, la cantidad de \$106 millones fue aportada por Brasil.

27 Durante nuestro trabajo en Brasil, examinamos dos actividades que nosotros consideramos atípicas en la actividad programática usual de la OPS. A continuación presentamos más detalles de esas dos actividades ya que, en nuestra opinión, la ampliación continua de las actividades de compras en gran escala por la OPS para contribuciones financiadas internamente por gobiernos puede aumentar el nivel de riesgo al que está expuesta la Organización y hay que manejar ese riesgo.

Compras de equipo de computación

28 La OPS firmó un contrato con un valor total de \$8,8 millones cuya fecha de ejecución sería el 2010 para la compra y entrega de equipo informático a las universidades en varios estados del Brasil para el proyecto de "Telesalud". La OPS nos dijo que esto formaba parte de su función de cooperación técnica. El objetivo estratégico de este proyecto es alentar a las universidades participantes a que adopten normas comunes para la Telesalud y los proyectos de Universidad Abierta. Estos proyectos están diseñados para mejorar el acceso local y regional a los recursos de salud a través de una red de telecomunicación mejorada. La OPS nos dijo que su función era ayudar a las universidades a adoptar las normas universales promovidas por la Organización, y ayudar con el equipo necesario y la conectividad para el proyecto de Telesalud, mediante el refuerzo de la interoperabilidad regional.

29 En el 2010, se gastó un total de \$8,2 millones, lo que representa 93 % de la finalización del contrato. La OPS está discutiendo con el proveedor acerca del 7% restante del contrato; la OPS nos informó que el proveedor ha declarado que todo el equipo se había entregado, pero la Organización no tiene pruebas de haberlo recibido y no ha pagado el restante 7% del valor del contrato.

Adquisición de servicios de consultoría gerencial

30 En el 2008, la OPS firmó un contrato con un valor total de \$6 millones para prestar servicios de consultoría en relación con la reorganización del Ministerio de Salud del Brasil. Hasta la fecha ha habido tres etapas en este proyecto, y cada etapa ha sido una prórroga del contrato original. En la OPS nos han dicho que la etapa tres, que se inició en abril del 2010, es la última prórroga. Sin embargo, entendemos que las fases 1 y 2 se aprobaron sobre la base de que no habría ninguna prórroga. Los bienes que se entregarían como resultado de este proyecto incluían un diagnóstico, análisis de los procesos estructurales institucionales que utiliza actualmente el Ministerio de Salud y propuestas de una

nueva estructura basada en los estudios realizados. En la OPS nos dijeron que basándose en este conjunto de bienes, el ministerio de salud del Brasil puede evaluar a fondo sus opciones y tomar una decisión fundamentada.

31 En la OPS nos dijeron que su participación formaba parte de su función de cooperación técnica porque la OPS tiene un mandato de fortalecer la gobernanza de las autoridades sanitarias nacionales en toda la región. En la OPS nos informaron que su experiencia y conocimientos especializados anteriores en la elaboración de estrategias para modernizar instituciones del gobierno fueron factores clave que llevaron al ministerio de salud brasileño a solicitar la participación de la OPS.

32 El contrato para estos servicios de consultoría no se sometió a licitación. En la OPS nos dijeron que llevaron a cabo investigaciones para identificar a los proveedores que tuvieran calificaciones y experiencia relacionadas con instituciones del sector público, y determinaron que había pocos proveedores apropiados. La investigación de la OPS determinó que la mayoría de los posibles proveedores que tenían experiencia con el sector público hacían su trabajo utilizando métodos muy rígidos, que no eran apropiadas para este trabajo.

33 Los dos contratos que se han mencionado fueron sometidos a la consideración del Comité de examen de contratos de la OPS y fueron aprobados por el entonces Director de Administración. El Reglamento Financiero permite que la OPS acepte contribuciones voluntarias siempre que “toda condición relacionada con ellas concuerde con los objetivos y las políticas de la Organización”. Los objetivos de la Organización los establece el Consejo Directivo como parte del Plan Estratégico. Estos incluyen el Objetivo Estratégico XII: “Asegurar la mejora del acceso, la calidad y el uso de bienes médicos y tecnologías sanitarias” y el Objetivo Estratégico X: “Mejorar la organización, gestión y prestación de los servicios de salud”. Reconocemos que los proyectos descritos anteriormente contribuyen al logro de esos objetivos.

34 Sin embargo, en nuestra opinión, el aumento de los niveles y los tipos de adquisiciones para las contribuciones voluntarias financiadas internamente de las que se está ocupando la OPS podría aumentar el riesgo al que se expone la Organización; alejarla de sus propias finalidades esenciales a nivel regional en las Américas; y repercutir en la capacidad del personal de la OPS para manejar sus actividades.

35 Recomendación 2: recomendamos que la OPS lleve a cabo una evaluación formal del riesgo para los contratos de compras con un valor alto o los contratos relacionados con áreas nuevas de actividad. La mitigación por la OPS de los riesgos asociados con las compras que se hagan a un proveedor único debe documentarse muy bien.

Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público

INTRODUCCIÓN

36 Los estados financieros para el año que finalizó el 31 de diciembre del 2010 son los primeros que se preparan utilizando las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS). Presentamos un dictamen de auditoría sin salvedades sobre estos estados financieros consolidados, lo que representa un logro importante para la Organización Panamericana de la Salud como una de las primeras organizaciones internacionales que adoptan las IPSAS. La transición exitosa representa un logro significativo y es el resultado de considerable tiempo y esfuerzo dedicados por la gerencia a este proceso.

37 El marco contable de las IPSAS es mucho más estricto que el marco anterior conforme a las Normas de Contabilidad del Sistema de las Naciones Unidas (UNSAS) y esto ha generado cambios considerables en la presentación, formato, terminología y procesamiento contable de ciertas transacciones. La adopción de las IPSAS ha fortalecido la calidad general de los informes financieros al presentar una información más integral y aumentar la transparencia sobre el uso de los recursos. La información financiera de mejor calidad contribuirá a que la Organización evalúe mejor su salud financiera y ayudará en la planificación financiera a más largo plazo y en la toma de decisiones.

Formato de los estados financieros

38 De acuerdo con las IPSAS, los estados financieros consolidados ahora presentan un estado completo del activo y del pasivo que están bajo el control de la Organización, por contabilidad de ejercicio y reflejan la utilización total de los recursos en el 2010. Esto ha conducido a varios cambios en la forma de presentación de los estados financieros. Las siguientes secciones del informe exponen en detalle los cambios fundamentales y algunas de sus consecuencias.

39 Ahora hay cinco estados principales apoyados por notas para dar otras explicaciones acerca de las políticas adoptadas y aclarar la composición de los saldos principales. Estos son:

- Estado consolidado de situación financiera al 31 de diciembre del 2010, que muestra todos los activos y pasivos de la Organización;
- El estado consolidado de rendimiento financiero durante el año que concluyó el 31 de diciembre del 2010. Este estado muestra todos los ingresos y los gastos reconocidos durante el año;
- el estado consolidado de cambios en el patrimonio neto durante el año que concluyó el 31 de diciembre del 2010, que resume la participación residual en los activos de la Organización, una vez que se han deducido todos los pasivos;
- el estado consolidado del flujo de efectivo para presentar detalles de cómo se utilizaron los recursos de dinero en efectivo durante el año; y

- el estado de la comparación del presupuesto y los importes reales, que muestra el gasto en comparación con las autorizaciones presupuestarias que sirvieron de base para aprobar el presupuesto.

40 Hemos emitido un dictamen de auditoría sin salvedades acerca de los estados financieros consolidados que abarca tanto los estados principales como las notas de apoyo, pero excluye el anexo informativo no auditado. Nuestro dictamen de auditoría no abarca otra información. Sin embargo, leemos el resto de la información que comprende las observaciones de la Directora y determinamos si no es compatible con los estados financieros.

Estados consolidados

41 La IPSAS 6, *Estados financieros consolidados y tratamiento contable de las entidades controladas* exige la consolidación de los fondos que están bajo el control de una organización. La OPS desempeña un papel importante en la administración de los siguientes centros subregionales:

- el Centro de Epidemiología del Caribe (CAREC); y
- el Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe (CFNI).

42 La OPS llevó a cabo un examen para determinar si en realidad la Organización ejercía el control de estas organizaciones a pesar de que ellas tienen sus propios Cuerpos Directivos. La OPS concluyó, y estuvimos de acuerdo, que había suficientes pruebas del control ejercido por la OPS en estas entidades, ya que la OPS nombra a los funcionarios clave de gestión y examina los planes de trabajo anuales, y que, por consiguiente, deben consolidarse plenamente en los estados financieros de la OPS.

43 La OPS también desempeña una función en la administración del Centro Latinoamericano y del Caribe para Información en Ciencias de la Salud (BIREME) y otros centros como PANAFTOSA, el CEPIS y el CLAP. Estos centros no tienen sus propias estructuras de cuerpos directivos y no se consideran como entidades separadas. Los informes sobre estos centros están totalmente incluidos en el segmento de actividades básicas de la OPS.

44 Por consiguiente, los estados financieros consolidados presentan la información sobre el activo, el pasivo y el rendimiento financiero para la totalidad del grupo. Estos centros no han preparado ni presentado estados financieros separados para la auditoría y no hemos formulado una opinión sobre estas entidades individuales. La información financiera con respecto al CAREC y al CFNI se incluyó en el anexo informativo no auditado.

Reemisión de los saldos de apertura (Estado de situación financiera)

45 De conformidad con las UNSAS, la OPS preparaba un balance general, pero las UNSAS no exigían la información completa de los activos y los pasivos que le permitirían a un lector comprender el valor de los activos y los pasivos netos de una organización. Sin embargo, de conformidad con las IPSAS se necesita ese informe, que es el estado de situación financiera, que le permite a un lector conocer la situación financiera de una organización, si tiene activos netos o pasivos netos y los cambios en la situación con el transcurso del tiempo.

46 La emisión de "saldos de apertura" para el estado de situación financiera fue un reto importante para la OPS. Fue necesario reevaluar algunos activos y pasivos cuya información se presentaba en el balance general preparado según las UNSAS para cumplir con las IPSAS; otros activos y pasivos se incluyeron por primera vez. Este ejercicio exigió una inversión considerable de tiempo y esfuerzo por parte de los funcionarios de la OPS.

47 Las IPSAS exigían algunos cambios importantes en el tratamiento contable lo que generó movimientos grandes en los saldos de apertura al 1 de enero del 2010 para que los saldos anteriores cumplieran con los requisitos del nuevo marco contable. Los ajustes se revelan en la nota 24 de los estados financieros que muestran los movimientos entre el saldo de cierre según las UNSAS y el saldo de apertura según las IPSAS.

48 Los movimientos principales son:

- la clasificación de los activos y los pasivos entre circulante y no corriente dependerá de si su vencimiento ocurrirá dentro de los próximos 12 meses o después de 12 meses;
- la consolidación de los centros subregionales mencionada anteriormente;
- el reconocimiento de las propiedades, planta y equipo como activo no corriente en el estado de situación financiera que se notificaba previamente como equipo no fungible en una nota de revelación de la cuenta;
- la valoración de la propiedad en la sede de Washington, D.C. y las Representaciones en los países al valor corriente del mercado que aumentaba el valor asentado anteriormente de \$92 millones, refleja un aumento del valor de estas propiedades desde su construcción o adquisición;
- el reconocimiento de la obligación de las prestaciones laborales para el seguro de enfermedad después de la separación del servicio y los pagos por rescisión del nombramiento y repatriación de \$212 millones se separa en elementos circulantes y no circulantes;
- el reconocimiento de los montos pagados por los Estados Miembros en los fondos rotatorios de adquisiciones con antelación a la necesidad como un pasivo de ingreso diferido y no como una reserva; y
- el ajuste a las contribuciones voluntarias pendientes de pago para reconocer un activo de contribuciones voluntarias en el momento en que se firma un acuerdo de carácter vinculante y no cuando se recibe el dinero en efectivo. Se creó un pasivo de ingresos diferidos para reflejar los montos recibidos y comprometidos, que tienen condiciones asociadas que todavía no se cumplieron.

49 En términos generales, la actualización de los saldos de apertura ha reducido el saldo de la cuenta de salvedades en \$404 millones y, en consecuencia, el saldo de las salvedades al 31 de diciembre del 2010, de de \$102 millones. Esta disminución se debe principalmente a que se han reconocido por primera vez los pasivos a largo plazo que la OPS tendrá que saldar. El saldo positivo de las salvedades demuestra que la OPS sigue teniendo recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones.

Cambios en el tratamiento contable (estado de situación financiera y estado de rendimiento financiero)

50 Los párrafos 40 a 49 anteriores exponen los requisitos para preparar un **estado de situación financiera**, y el grado de dificultad que tuvo esta preparación. Sin embargo, el **estado de rendimiento financiero** también exigió mucho trabajo, debido a que la OPS necesitaba reconocer todos sus ingresos y gastos según la contabilidad en valores devengados. La base contable de valores devengados significa que el reconocimiento de los ingresos o gastos debe hacerse cuando tiene lugar la actividad principal y no cuando ocurren los flujos de efectivo. Esto significa que los ingresos y los gastos asentados de conformidad con las IPSAS representan el costo real de las actividades de una organización, lo que permite a un lector de las cuentas analizar el desempeño (y la posición neta de los ingresos y los gastos – excedente o déficit) a lo largo del tiempo.

51 Los párrafos que siguen plantean los cambios fundamentales efectuados en las políticas contables como resultado de la adopción de las IPSAS y la contabilidad en valores devengados, que afectan tanto al estado de situación financiera como al estado de rendimiento financiero de la OPS. Los cambios importantes en el tratamiento contable son:

- el gasto ahora se reconoce sobre el principio de la entrega del producto o prestación del servicio, lo que indica cómo se están gastando el activo y los recursos de la Organización y no solo cuánto dinero en efectivo se ha pagado. La nota 15 describe en más detalle la forma en que la OPS ha venido gastando los fondos suministrados y establece los montos aplicados a costos de personal, suministros, bienes básicos y materiales, y otros rubros;
- los ingresos y gastos relacionados con los fondos rotatorios para compras, que se usan para adquirir vacunas en nombre de los países participantes, se muestra totalmente en el estado de rendimiento financiero como transacciones con contraprestaciones, una vez que se confirma que se han entregado las vacunas. Esto es así porque la OPS asume la responsabilidad de estas vacunas, así como los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad durante el proceso de compras;
- una política nueva de reconocimiento de los ingresos respecto de las contribuciones voluntarias recibidas para los proyectos administrados por medio de un acuerdo de fondo fiduciario, de manera que los ingresos ahora solo se reconocen cuando se ejecuta el proyecto. El tratamiento contable para estos acuerdos ya se ha tratado en detalle en los párrafos 13 a 19;
- La inclusión de los terrenos y los edificios propiedad de la Organización al precio actual del mercado presenta a los usuarios de los estados financieros consolidados la información más actualizada acerca del valor de estos activos, ya que el precio original de compra no es un reflejo justo de su verdadero valor. La OPS ha decidido utilizar los servicios de valuadores independientes para determinar el valor actual de mercado y se propone llevar a cabo este ejercicio cada tres a cinco años. En los casos en que la Organización haya recibido la donación de un recurso pero las restricciones sobre él son tales que la OPS no puede utilizarlo libremente, se ha establecido el pasivo correspondiente;

- el reconocimiento total de la obligación de las prestaciones laborales para el seguro de enfermedad después de la separación del servicio y los pagos por rescisión del nombramiento y repatriación de \$220 millones se separa en elementos circulantes y no circulantes;
- de acuerdo a las IPSAS, las salvedades y los saldos de los fondos de \$123 millones que figuran en el estado de situación financiera solo incluyen la proporción del activo general neto de la Organización que se encuentra bajo el control de sus Estados Miembros. Las salvedades se establecen en el caso de que el uso de los fondos se haya restringido, bien sea por una resolución específica de los Cuerpos Directivos o por el Reglamento Financiero. Los saldos de los fondos son el saldo no gastado de las contribuciones que se apartan para finalidades futuras, e incluyen el dinero que la OPS ha apartado para financiar la actividad de compras rotatorias de \$88 millones;
- Los estados financieros consolidados ahora incluyen muchas más revelaciones sobre el dinero en efectivo y las inversiones de la OPS, que representan un saldo considerable. El estado de situación financiera ahora muestra \$485 millones en efectivo; fondos líquidos; inversiones a corto y largo plazo. (Hay otro importe protegido formado por dinero en efectivo e inversiones de \$35 millones que se mantiene en un fondo fiduciario irrevocable para cubrir el pasivo futuro laborales). Aunque esto hace aparecer a la Organización como si estuviera en una buena situación financiera, no todos estos fondos están a la disposición libre de la OPS. Alrededor de \$180 millones de estos fondos están destinados a proyectos específicos, mientras que otros \$150 millones representan anticipos pagados por los Estados Miembros en los fondos rotatorios de compras; y
- La comparación del presupuesto y de los importes reales ya no está alineada directamente con el gasto notificado en el estado de rendimiento financiero, ya que el presupuesto se prepara según una base de efectivo y no incluye todas las actividades de la OPS. Hasta tanto no se desarrolle el proceso de presupuestación para alinearlos con las normas contables más integrales y objetivas, la OPS tendrá que seguir determinando y explicándoles las diferencias a sus Estados Miembros.

Información comparativa

52 Las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) son un conjunto objetivo e integral de normas sobre presentación de informes. En estas Normas se reconocen las dificultades que afrontarán muchas organizaciones para producir la información financiera que se exige ahora. Sin embargo, a fin de alentar a las organizaciones a que hagan el cambio, las Normas incluyen disposiciones especiales para facilitar la transición. No exigen que los datos financieros históricos se presenten en una base comparable, con lo cual se permite la opción de no presentar cifras comparativas para el período anterior en el primer año de adopción de las nuevas normas.

53 Esta es una disposición transitoria que se aplica una sola vez y que la OPS ha elegido aplicar. Más adelante, la información financiera se presentará anualmente y contendrá cifras comparativas directas para toda la información financiera. Esto ayudará a los Estados Miembros a identificar rápidamente cualquier tendencia que esté cambiando en las actividades realizadas y a hacer las preguntas pertinentes a la Organización.

Observaciones del Auditor Externo sobre el primer año de ejecución

54 El proyecto de las IPSAS fue una actividad sumamente difícil para todo el personal de la OPS que participó en el proceso y para los auditores. Se ha cumplido el cronograma inicial aprobado por la 27.^a

Conferencia Sanitaria Panamericana en octubre del 2007 para la aplicación plena en el 2010. Este es un reflejo positivo del arduo trabajo y del compromiso de los funcionarios de la OPS.

55 En términos generales, hemos quedado muy bien impresionados con el nivel de entusiasmo y energía con que la OPS ha emprendido el proyecto de implantación de las IPSAS. Consideramos que la Organización y su personal tienen razones para sentirse orgullosos de su logro. Hemos descrito algunos de los puntos clave que, a nuestro modo de ver, la OPS ha hecho particularmente bien:

- planificación clara del proyecto, con grupos de trabajo establecidos para abordar los temas individuales clave y considerar los cambios en el proceso que fueran necesarios; esto significó que el personal de finanzas se responsabilizó totalmente por el proyecto a todo lo largo de su ejecución;
- el proyecto no solo se limitó al personal clave de finanzas. Por el contrario, las IPSAS y sus principios fundamentales se comunicaron a todo el personal en toda la Organización. Esto significó que no se consideró como un proyecto aislado de finanzas, sino como parte de un movimiento mucho más grande hacia la sinceridad, la transparencia y la presentación de informes financieros mejorados;
- participación abierta con los Auditores Externos, consultas sobre asuntos de principios contables en todo el ciclo de vida del proyecto, lo que ayudó a evitar desacuerdos durante el proceso de auditoría a final del año; y
- la preparación y entrega de estados financieros consolidados pro forma a lo largo del año, con lo cual el los auditores externos tuvieron la oportunidad de formular observaciones cruciales y de aportar información valiosa.

56 También identificamos algunas áreas que consideramos valiosas para que la Organización aprenda de la experiencia y que, además, representan una oportunidad para lograr mejoras futuras. Estas áreas deben abordarse en los ejercicios financieros subsiguientes:

- hay posibilidad de mejorar la gestión y la supervisión de la función que desempeñan las Representaciones en los países en el proceso de adopción de las IPSAS. El incumplimiento de las instrucciones principales a nivel de país, puede tener consecuencias considerables en los plazos de cierre al final del año y poner en peligro la capacidad de la OPS para cumplir los plazos de presentación de informes;
- las Representaciones en los países tienen que cumplir con las instrucciones y suministrar información adecuada de las cuentas. Nuestra visita de auditoría a la Representación en el Brasil, en enero del 2011, detectó errores sustantivos en el gasto reportado durante el año ya que esta oficina no había ejecutado en forma adecuada el cierre al final del año;
- el monto de los recursos financieros y los requisitos de personal del proyecto no se entendieron bien desde el principio. En nuestra opinión, esto hizo que el personal de finanzas estuviera sobrecargado a todo lo largo del período de ejecución y que el proyecto dependiera de ciertas personas claves

La entrega final estuvo en riesgo debido a la posibilidad de que el personal renunciara o se enfermara; y aumentó considerablemente la presión sobre el equipo externo de auditoría; y

- es necesario cuestionar y entender muy bien la información que entregan los expertos antes de su inclusión, para asegurar que no tenga errores y que representa con exactitud el estado de los asuntos de la OPS. La gerencia comprenderá mucho mejor las operaciones de la OPS y encuentra en una posición ventajosa para examinar y comprobar la validez de los datos; sin embargo, en la
- planificación del proyecto se debe prever tiempo suficiente para permitir que este proceso se lleve a cabo.

57 Recomendación 3: recomendamos que los funcionarios de la OPS lleven a cabo un diagnóstico a fondo de sus experiencias en el proceso de adopción de las IPSAS e identifiquen los aspectos donde es posible lograr mejoras. Debe elaborarse un plan de acción explícito para tratar estos debilidades.

Desarrollo de los beneficios de las IPSAS

Introducción

58 La transición de la contabilidad en base a efectivo a la contabilidad de valores devengados, de conformidad con un marco integral reconocido internacionalmente es un ejercicio complejo que exige muchos recursos. No se trata solamente de un cambio en la presentación de los estados financieros consolidados, ni de un proyecto ejecutado y administrado por el personal de finanzas, sino de un cambio mucho mayor hacia una manera de trabajar que repercutirá en todas las áreas de las operaciones de la OPS. Influirá en los comportamientos culturales del personal, desarrollará sistemas financieros y de información para la gestión y mejorará la claridad de los procesos y los procedimientos operativos.

Cambios culturales

59 El cambio cultural se manifestará en la forma en que el personal planifica y registra las actividades en toda la Organización, ya que la información sobre proyectos y de otro tipo se actualiza en forma sistemática y se registra con exactitud. Esto incluye la colaboración de expertos para que formulen orientaciones sobre la valuación de activos y pasivos complejos, a objeto de asegurar que la información sobre estos sea presentada a los Estados Miembros con exactitud. El mejoramiento de la disciplina financiera y de la capacitación en los principios básicos de los conceptos contables deben producir personal más capacitado, lo que contribuye a aumentar las competencias financieras en las unidades técnicas y las oficinas en los países.

Información gerencial

60 Los sistemas financieros y de información que sustentan el proceso deben ser más robustos, para presentar con exactitud el progreso real de la ejecución de los proyectos y comprender el consumo de recursos en cualquier momento del año. Los sistemas financieros y de inventario, mejorados y alimentados con datos de buena calidad, mejoran la presentación de informes por la gerencia y suministran al personal directivo superior información confiable y actualizada destinada a planificar la utilización de los recursos y la supervisión de las actividades en toda la Organización. Los beneficios no solo se limitan al personal directivo superior. Los gerentes de área y los representantes en los países también recibirán con agrado la introducción de información más oportuna y exacta, con lo cual podrán tomar decisiones institucionales fundamentadas y controlar los riesgos de los proyectos y las operaciones que están bajo su responsabilidad.

Normas y procedimientos aprobados

61 Podrían fortalecerse las normas y los procedimientos operativos para conseguir que las transacciones y los arreglos importantes se representen correctamente. Nuestro trabajo ha puesto de relieve las áreas donde esto puede mejorarse. Por ejemplo, cuando examinamos el tratamiento de los fondos rotatorios para compras, no había ninguna política definitiva clara sobre cuándo debe pagar la OPS a los proveedores por la compra y entrega de vacunas y otros suministros.

Áreas específicas para el desarrollo

62 La OPS tendrá que considerar algunos de los problemas específicos que se plantearon durante el proceso de adopción de las IPSAS si quiere aumentar al máximo las ventajas de su aplicación. Estos problemas a menudo destacaron las áreas donde podrían mejorarse mucho los sistemas fundamentales, así como la información gerencial y sobre los proyectos. En particular, estos problemas a menudo resultaban de brechas en la información gerencial, y de áreas en las que era necesario aclarar la política operativa.

63 Sin embargo, esto debe considerarse como una oportunidad para la Organización de desarrollarse y, por ende, debe tratar de abordar estos asuntos estructurales y tenerlos en consideración cuando empiece a modernizar sus sistemas de información institucionales. A continuación, en los párrafos 64 a 83, hemos subrayado algunas de las áreas más significativas donde pensamos que la OPS podría beneficiarse si tomara otras medidas.

Sistema financiero de la OPS

64 En nuestros informes detallados anteriores, hemos expuesto nuestras inquietudes acerca del anticuado sistema de finanzas y seguimos repitiendo lo mismo. Es muy importante que el sistema de contabilidad básico fundamental tenga la capacidad para obtener información acerca de cómo se están usando en realidad los recursos y para suministrar los informes financieros necesarios que satisfagan los requisitos tanto de las IPSAS como de la gerencia.

65 La preparación de final del año y la auditoría de los estados financieros consolidados fue un proceso difícil, ya que fue necesario elaborar muchas secciones de esos estados como parte de un ejercicio "externo al sistema" (que identificaba los gastos pendientes al final del año) o después de haber corrido varios programas informáticos específicos "agregados" para identificar los ajustes necesarios (como por ejemplo, el cálculo de la depreciación de los activo fijos).

66 Luego, hubo que hacer muchos de estos cambios a los datos financieros que estaban en el sistema antes de que fueran adecuados para fines de presentación de informes financieros. En consecuencia, el proceso de presentación de informes financieros de fin de año actualmente depende en gran medida de algunos funcionarios clave de finanzas y de los cálculos manuales y los ajustes que se están realizando. Esta es una situación intrínsecamente peligrosa ya que los cronogramas de presentación de informes pueden alterarse debido a los errores que se cometen cuando hace falta un nivel tan alto de intervención manual.

67 La base de datos financiera actual no abarca el conjunto completo de los informes que suelen generar los sistemas modernos de contabilidad. No puede elaborar rápidamente informes sobre elementos clave del balance general. La Organización debería estar en capacidad de generar, en cualquier momento, una lista completa de todos los montos pendientes de pago (cuentas por pagar) en los casos en que los bienes y los servicios ya se han recibido. Igualmente, el sistema debería tener la capacidad de generar un informe que presente un panorama de las cantidades que se adeudan (efectos por cobrar) a la Organización, de cuándo se vencen y, si están vencidas, cuándo se vencieron. Estos detalles no solo significan que la información que figura en los estados puede verificarse, sino también que la gerencia puede saber cuáles son los posibles ingresos y egresos de fondos.

68 Un sistema basado en valores devengados en pleno funcionamiento debería proporcionar un cierre más rápido y automatizado de los estados financieros (y una auditoría más rápida) con un mínimo de trabajo manual. Esto a su vez, ayudará a formar capacidad entre los equipos de finanzas y de administración y a conseguir que los recursos no se desvíen de las actividades financieras y de control que ya están en curso.

69 Esto ayudaría a la Organización a generar estados financieros plenamente auditados con mayor prontitud, lo que permitiría una mejor coordinación con las fechas de las reuniones de varios comités importantes de los cuerpos directivos, como el Comité de Auditoría y el Subcomité de Programa, Presupuesto y Administración.

70 Cabe señalar que en el 50.º Consejo Directivo, los Estados Miembros aprobaron la compra, desarrollo e implantación de un sistema de planificación de los recursos empresariales. Entendemos que el proyecto brindará oportunidades a la Organización de abordar los procesos institucionales asociados con los sistemas financieros y las necesidades institucionales y de presentación de informes pertinentes.

71 Recomendación 4: seguimos recomendando que la Organización haga del mejoramiento o el reemplazo del sistema financiero y de contabilidad gerencial una prioridad estratégica.

Reconocimiento del gasto

72 Según las IPSAS hay que incluir en los informes financieros solamente los gastos de los bienes y servicios que en realidad se recibieron en el año. Esto a su vez incluye que una organización pueda identificar, en cualquier momento, cuál es la situación de sus actividades y proyectos en curso. Este seguimiento suele hacerse mensualmente como parte de la preparación de cuentas mensuales para la gerencia.

73 Sin embargo, la OPS todavía no cuenta con sistemas ni procesos de presentación de informes para la gerencia a objeto de llevar a cabo esta actividad en forma sistemática; el sistema de contabilidad no tiene la capacidad de registrar las acumulaciones para el trabajo que se ha hecho pero que todavía no se pagado. En cambio, el proceso de identificar cuáles fueron en realidad los bienes y servicios recibidos en el 2010 se llevó a cabo al final del año como un ejercicio manual realizado por el personal.

74 El trabajo de final del año emprendido por el equipo de auditores externos detectó ejemplos de proyectos que se habían cancelado o finalizado temprano, pero que el sistema no había reflejado. Esto generó un trabajo adicional que fue necesario hacer antes de que la información fuese adecuada para su inclusión en los estados financieros consolidados.

75 Recomendación 5: recomendamos que la OPS considere de qué forma el personal de la Sede y de las Representaciones en los países, debe examinar y modificar la información del sistema con mayor frecuencia para asegurar que el estado de los proyectos y los gastos se refleje correctamente y que la información para la gerencia se mantenga actualizada.

76 Recomendación 6: recomendamos mejorar el seguimiento y la verificación cruzada independiente del trabajo realizado por el personal financiero y no financiero que está a cargo de la actualización del sistema para reflejar el estado de los proyectos y los contratos.

Prestaciones laborales

77 De conformidad con las IPSAS, hay que reconocer el pasivo total que recaerá en la Organización debido a los arreglos de prestaciones para los empleados que le ofrece a su personal. Para determinar el valor del pasivo, la Organización nombró a un actuario independiente calificado para calcular el monto adeudado.

78 Esta nueva información debe ser considerada por la OPS y sus Estados Miembros como parte de la gestión de los recursos humanos. Puede usarse como base para examinar las políticas y los procesos de contratación de personal y las prestaciones pertinentes. El análisis financiero objetivo presentado por la empresa de actuarios constituye una buena plataforma para emitir un juicio fundamentado sobre las estrategias de personal y de recursos.

79 **Recomendación 7: recomendamos que la OPS y sus Estados Miembros consideren en su gestión de los recursos humanos, cómo pueden utilizar la información que tienen ahora relativa al pasivo resultante de las prestaciones laborales.**

Activos intangibles

80 El proceso de cierre de final del año requirió largas conversaciones acerca de cuál era la política de contabilidad más apropiada que la OPS debería adoptar en relación con los activos intangibles. Los activos intangibles suelen ser activos como el software, las licencias o las bases de datos que tienen valor para la Organización, se utilizan por un cierto período de tiempo y pueden adquirirse o generarse internamente. En vista de que el Consejo Directivo de la OPS ha autorizado a la OPS para que prosiga con la modernización de sus sistemas de información gerencial, la administración eficaz de los activos intangibles cobrará cada vez más importancia. La mayoría de los costos de estos activos se deberán a la contratación de consultores externos y al software adquirido. Estos proyectos consumirán una proporción mayor de tiempo del personal permanente, en especial en los departamentos de Servicios de Tecnología de la Información, Gestión de Conocimientos y Comunicación, y Gestión de Compras y Suministros, donde quizás se asigne al personal a trabajar exclusiva o parcialmente en estos proyectos.

81 Una de las ventajas clave de la capitalización y la presentación de informes separados sobre esos activos, es que los costos son totalmente transparentes en todo su ciclo de vida y están sujetos a indagaciones por los órganos de supervisión de la OPS. Esto es de particular importancia durante la etapa de desarrollo y diseño de proyectos complejos de tecnología de la información, en la que hay un riesgo considerable de que los costos del software y el tiempo de los consultores aumenten más allá del plan original. Es importante administrar con cuidado estos costos de proyectos.

82 La OPS tendrá que asegurarse de que cuenta con un marco de gestión de proyectos lo suficientemente robusto y que incluye modelos para determinar el tiempo del personal dedicado a partes específicas del trabajo, a fin de atribuir con claridad los costos relacionados con ellos. Esto no solo sirve para cumplir con el marco de presentación de informes financieros, sino que será necesario para que el personal directivo superior administre eficazmente la ejecución y comprenda el costo de los proyectos de valor elevado y de alto riesgo.

83 Recomendación 8: recomendamos que la OPS establezca un marco de gestión de proyectos claro para conseguir que los costos puedan identificarse claramente y los informes sobre los proyectos sean exactos. Esto ayudará al personal directivo superior a supervisar el despliegue del software principal de la OPS y los planes de desarrollo de la tecnología de la información que comienzan a partir de 2011.

Visita a las Representaciones en los países

INTRODUCCIÓN

84 La OPS funciona en todos los países de las Américas y la ejecución de proyectos a nivel de país la administra su red de Representaciones en los países y los centros panamericanos. Esta red está a cargo de la administración directa de \$210 millones en fondos desembolsados en el 2010. Este es un componente importante de la actividad presentada en los informes financieros de la OPS; por ende, llevamos a cabo visitas en el terreno para obtener seguridades sobre los controles de los fondos y los gastos administrados localmente.

85 Nuestra selección de las Representaciones en los países se determina mediante una evaluación detallada del riesgo, que tiene en cuenta el nivel del gasto, el período de tiempo transcurrido desde nuestra última visita y las conversaciones con el personal de la Sede. También consideramos las visitas y los resultados recientes de la Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación, y procuramos asegurarnos de que no hubiera duplicación de esfuerzos.

86 En el bienio 2010, visitamos a las siguientes Representaciones en los países: Haití, Brasil, Nicaragua y la República Dominicana. Al finalizar cada visita entregamos al equipo de administración de la Representación en el país un informe detallado, que describe nuestros resultados y recomendaciones particulares. Se ha alentado a la administración a que responda a nuestro informe y presente un plan de acción claro para poner en práctica o hacer el seguimiento de los puntos que hemos mencionado.

Respuesta a situaciones de desastre

87 Visitamos la Representación en Haití en septiembre del 2010. Esto fue nueve meses después del terremoto ocurrido el 12 enero del 2010 que destruyó una parte importante de la infraestructura de Puerto Príncipe, la capital de Haití. El daño fue grave e incluyó a la Representación de la OPS. La Representación de la OPS fue reubicada de inmediato y todavía está funcionando en la bodega de PROMESS en oficinas móviles temporales.

88 El gasto total de Haití para el 2010 se situó alrededor de \$22 millones de fondos desembolsados que la Representación administró directamente, con fondos complementarios de emergencia y fondos que se encontraban en la República Dominicana, que también se usaron para ayudar a Organización a responder a la crisis.

89 Estos fondos asignados son considerables en el contexto de las operaciones de la OPS en los países y se usaron para ayudar a la reconstrucción de los sistemas de atención de salud del país. En los primeros meses, la Representación de la OPS desempeñó una función significativa al adquirir y distribuir suministros y equipo médico a la población y los proveedores locales de atención de salud. Este trabajo se llevó a cabo en circunstancias difíciles, con sistemas financieros limitados, redes informáticas y comunicación deficientes con la Sede en Washington, D.C. La oficina temporal funcionó según los procedimientos de control en caso de una emergencia, que concedían al Representante de país de la OPS una delegación de autoridad de \$100.000.

90 Reconocemos que la Representación en el país trabajó en circunstancias extraordinariamente difíciles en el 2010 y que esto ejerció una presión excepcional en sus procedimientos administrativos y su personal. Por lo tanto, nuestro trabajo en Haití consistió en someter a prueba los sistemas y los controles internos para las compras, la nómina de sueldos, los bancos y la administración de activos. Seleccionamos una muestra de las transacciones individuales para comprobar que los controles internos funcionaban eficazmente. En los casos en que encontramos debilidades de control, aumentamos el número de transacciones sometidas a prueba para compensar el mayor nivel de riesgo.

91 En general, concluimos que los resultados de esta visita habían sido satisfactorios y que no había motivos de preocupación que tuvieran una repercusión sustantiva en nuestro dictamen de auditoría acerca de los estados financieros de la OPS. Este es un resultado positivo dada la magnitud de la emergencia y la situación tan difícil en la que estaban trabajando los funcionarios de la OPS.

92 Expusimos nuestras observaciones detalladas a la Representación en el país acerca de las áreas donde podrían fortalecerse los sistemas financieros. Estas abarcaban la necesidad de mejorar los controles del inventario administrado por el personal de PROMESS, y las existencias financiadas mediante contribuciones y donaciones voluntarias, y asegurar que las normas y los procedimientos de adquisiciones todavía se estuvieran siguiendo.

93 Durante el período inicial después del terremoto, los sistemas de comunicación fueron deficientes y no fue fácil la comunicación entre la Representación en el país y el Centro de Operaciones de Emergencia, establecido en Washington, D.C. para ayudar a supervisar la situación. Esto dio lugar a algunas contradicciones entre la Representación en el país y la sede de la OPS acerca de cuál era la mejor manera de abordar la situación sobre el terreno.

94 Hubo una gran afluencia inicial de consultores y profesionales de la salud reasignados a Haití. Aunque se recibieron con agrado los conocimientos técnicos especializados adicionales, esto ejerció una presión indebida sobre los sistemas administrativos y financieros que no tenían la capacidad de absorber este volumen extra de trabajo. También fue necesario que la Representación en el país se ocupara del personal adicional y suministrara los arreglos de seguridad. En particular, varios funcionarios que llegaron no tenían capacitación ni conocimientos suficientes en el proceso de compras establecido por la Representación. Si bien esto era inevitable dada la velocidad con que la OPS tuvo que responder, la respuesta general debería evaluarse en forma crítica para determinar tanto los logros como los aspectos que podrían haberse hecho mejor. Esta información debería comunicarse al personal pertinente, y los planes de respuesta ante emergencias deben elaborarse de acuerdo a ella.

95 **Recomendación 9: la Organización, junto con las personas interesadas clave, debería analizar a fondo la respuesta para entender la situación a cabalidad y elaborar un documento para destacar claramente las lecciones aprendidas.**

Descentralización del control

96 La Representación en el Brasil es responsable de varias regiones geográficas grandes y diversas, y durante nuestra visita de auditoría, observamos una tendencia a delegar los controles internos fuera del centro. En estas situaciones, la responsabilidad de las compras, la administración y la gestión del presupuesto se ha delegado a ciertas áreas individuales de la actividad del programa, apoyadas por un equipo central que brinda supervisión y orientación. Aunque la descentralización de esta experiencia técnica tiene la ventaja de permitir que los equipos respondan rápidamente a las circunstancias y situaciones sobre el terreno, esto también da lugar a riesgos particulares que deben manejarse cuidadosamente.

97 Este riesgo se materializó durante el proceso de cierre de final del año cuando se les pidió a las Representaciones en los países que ayudaran a aplicar la nueva política de reconocimiento del gasto de conformidad con las IPSAS. Un paso clave de esta nueva política era pedirle al personal de finanzas de las Representaciones que examinara todas las obligaciones y desembolsos abiertos durante el año y determinaran cuáles montos se referían a bienes y servicios recibidos en el 2010 y cuáles iban a entregarse en el 2011. Esta información fue devuelta al equipo central de finanzas de la Sede y se utilizó como base del gasto anual y los saldos acumulados en los estados financieros consolidados para el año que finalizó el 31 de diciembre.

98 Durante nuestra visita, hicimos una verificación detallada de este ejercicio y encontramos varias discrepancias entre lo que se necesita de acuerdo con las IPSAS y lo que se presentó como parte del cierre de de final de año. A pesar de la capacitación y la instrucción amplias que se impartieron, no quedó claro que el personal hubiera entendido cabalmente todos los principios contables relativos al ejercicio que se les pidió realizar y se cometieron varios errores que fue necesario ajustar posteriormente.

99 En estos casos, gran parte de la responsabilidad de llevar a cabo el trabajo se había delegado en equipos más amplios que trabajaban en las Representaciones en los países, y esta puede ser la razón por la que muchos no entendieron del todo la naturaleza del ejercicio. Sin embargo, es importante que donde se delegue la responsabilidad de las actividades financieras clave se establezca un sistema eficaz de controles y contrapesos para mitigar el riesgo de que el trabajo no se haga correctamente. Estos controles y contrapesos deben estar sustentados por procesos y procedimientos bien documentados que estén al alcance de todo el personal y alineados con la orientación establecida para las compras.

100 Recomendación 10: recomendamos que la OPS evalúe las estructuras de la Representación en el Brasil donde algunos controles financieros se delegaron a las unidades técnicas y se implante un proceso de verificación independiente de la Representación para asegurar que los controles están funcionando eficazmente. Estos pueden implantarse a título de muestra y concentrarse en las áreas de la operación que se consideran como de mayor riesgo.

Gobernanza institucional

Introducción

101 Los arreglos de gobernanza eficaces son esenciales para que los Estados Miembros reciban la supervisión necesaria de cualquier organización internacional. El Comité Ejecutivo tiene la responsabilidad de hacer esta supervisión y hay varios mecanismos en los que se apoya para lograr esta seguridad. La OPS ha utilizado un método muy positivo para el fortalecimiento de la gobernanza institucional de la Organización.

102 Como parte de nuestra auditoría hemos considerado estos arreglos así como su desarrollo. En los casos necesarios, hicimos varias observaciones sobre la forma de mejorar estos mecanismos de gobernanza.

Declaración sobre el control interno

103 Cada vez es más común que las organizaciones internacionales adopten las mejores prácticas presentando una declaración sobre el control interno como parte de sus estados financieros anuales. Una declaración sobre el control interno es un documento de rendición de cuentas que describe la evaluación hecha por el Director de la eficacia de los controles internos y las seguridades en las que se ha basado la evaluación. La adopción de una declaración sobre el control interno mejora la rendición de cuentas y la transparencia de la administración y el control de los recursos.

104 En nuestro informe del año anterior, recomendamos que la OPS preparara una declaración sobre el control interno para presentarlo con los estados financieros consolidados del 2010. Nos complace que la Organización haya respondido a esta recomendación y producido uno de esos estados este año. En particular, quisiéramos llamar la atención de los Estados Miembros hacia los asuntos significativos de control identificados y qué medidas se están tomando para abordarlos.

105 Es importante que estos asuntos constituyan la base de la actual supervisión de la gestión del riesgo que se hace en la Organización para que los Cuerpos Directivos y los comités pertinentes fomenten un cierto grado de reto constructivo en cuanto a la idoneidad de las respuestas de la OPS a los importantes problemas identificados.

106 Aunque nosotros, en nuestra calidad de auditores externos, no estamos obligados a emitir una opinión específica acerca de la declaración sobre el control interno, por lo general informaríamos sobre cualquier incongruencia material entre el estado y nuestra propia evaluación del entorno de control interno. Podemos confirmar que durante el curso de nuestra auditoría, no identificamos ninguna otra debilidad significativa del control que, a nuestro modo de ver, debería haberse incluido en este Estado.

Comité de Auditoría

107 La OPS ha seguido avanzando satisfactoriamente en relación con nuestras recomendaciones anteriores en torno al establecimiento de un Comité de Auditoría con tres miembros totalmente independientes nombrados mediante un proceso de contratación externa. La primera reunión se celebró el 5 de noviembre del 2010; en ella, el Comité eligió a su presidente y asistió a una orientación completa sobre los antecedentes y las actividades de la OPS, además de algunos de los aspectos de la Organización que se consideran significativos para el personal directivo superior.

108 El Comité de Auditoría se reunió en marzo del 2011 para considerar una gama de temas, como los procesos de planificación, la información financiera para el 2010 y las funciones de auditoría interna y externa. Fuimos invitados a participar como observadores cuando se presentaron los estados financieros consolidados, y pudimos formular observaciones si lo deseábamos y responder a cualquier pregunta.

109 La consideración de los estados financieros y un proyecto de informe de auditoría no se incluyen en las atribuciones del Comité de Auditoría. Nuestra opinión es que el Comité de Auditoría podría tener una función muy útil en la consideración de los estados financieros, el informe de finalización de la auditoría y el proyecto de informe de auditoría. Sin embargo, esto exigiría un cambio en las atribuciones y puede ser algo que la OPS y sus Estados Miembros quisieran considerar en el futuro. No obstante, debemos recalcar que el cronograma actual no lo permite y esto debería considerarse con los auditores externos en cualquier cambio que se haga.

110 Recomendación 11: recomendamos que la OPS y el Comité de Auditoría sigan su trabajo de integración del Comité y consideren periódicamente la eficacia del Comité y sus atribuciones.

Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación

111 La Oficina de Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación (IES) representa un elemento clave de la seguridad interna y el buen gobierno. Consigue que se mantenga un entorno de control eficaz y asesora a la gerencia en cuanto a lo que puede mejorarse. Este trabajo sustenta las afirmaciones de la Directora en la declaración sobre el control interno. También aporta información para nuestro enfoque de auditoría y nos ayuda a determinar cuáles son las principales áreas de riesgo, a fin de concentrar nuestros esfuerzos en ellas.

112 En nuestro informe anterior señalamos que la OPS ha venido logrando avances en la asignación de recursos a la Oficina, en la búsqueda de un Auditor General y dándole apoyo a la IES por medio de consultores a corto plazo y funcionarios temporeros. La Oficina ha fortalecido sus recursos de personal y ahora ha cubierto la mayoría de sus puestos con personal contratado a plazo fijo; además, está en curso el proceso de contratación para llenar un puesto vacante. Este es un acontecimiento positivo y logrará que se sigan asimilando tanto el conocimiento de la Organización como sus procesos y que estos no se pierdan a medida que el personal pasa a desempeñar otro cargo.

113 El plan de trabajo de la IES se fundamenta en una evaluación documentada del riesgo de la Organización. La IES culminó 14 de las 15 actividades planificadas para el 2010. Utilizamos este trabajo para informarle a la dirección de nuestra propia auditoría, y nos ayudó a determinar las áreas que son motivo de preocupación, para incluirlas en nuestro dictamen de auditoría que tal vez necesite

seguimiento. Seguimos colaborando con la IES para determinar cuáles son las áreas en las que podemos depender de su trabajo para evitar duplicación de esfuerzos.

114 La IES prepara un informe anual formal todos los años que se presenta al Comité Ejecutivo y a la Directora. Al Comité de Auditoría también se le entrega un proyecto de este informe y se le pide que aporte cualquier observación que pudiera tener. La función de la IES es un componente clave de la gobernanza eficaz de la Organización. Es importante que los riesgos y las inquietudes identificados en el informe anual sean analizados por la Organización y se tomen las medidas para abordarlos.

Gestión del riesgo institucional

115 En los informes anteriores del Auditor Externo, hemos subrayado la importancia de la gestión del riesgo eficaz y de que un sistema interno de control debe incluir un registro del riesgo que: identifique los riesgos y las áreas afectadas; y proponga una medida atenuante, teniendo en cuenta los controles y las responsabilidades existentes. Destacamos la necesidad del registro del riesgo que estaría sustentado por procedimientos robustos que aseguren que todo el personal y los interesados directos clave, incluido el Comité de Auditoría, están plenamente comprometidos con el proceso.

116 La OPS ha logrado avances con esto y ha reconocido el valor de la gestión del riesgo institucional para la Organización. Se preparó un documento marco de gestión del riesgo institucional y la OPS está avanzando con el desarrollo de un sistema de gestión del riesgo institucional.

117 Recomendación 12: recibimos con agrado los adelantos de la OPS en esta área y recomendamos que siga desarrollando la gestión del riesgo empresarial.

Seguimiento de las recomendaciones de auditorías anteriores

118 En nuestro informe correspondiente a 2008-2009, formulamos varias recomendaciones sobre asuntos financieros relacionados con la ejecución de las IPSAS, la necesidad de implantar nuevos sistemas de contabilidad financiera, de mejorar la planificación de la continuidad de las operaciones y la gestión del riesgo, así como recomendaciones acerca del entorno de control interno y arreglos de gobernanza con respecto a la Caja del Seguro de Enfermedad del Personal. Como parte de nuestro trabajo, hemos seguido los avances que la OPS ha logrado al llevar a la práctica estas recomendaciones. El seguimiento detallado que incluye tanto la respuesta de la OPS como nuestras observaciones al respecto, se presenta en el anexo B.

119 En general, somos del parecer de que la OPS ha respondido apropiadamente a nuestras recomendaciones anteriores y está tomando medidas para abordar los temas planteados. Llegamos a la conclusión de que la OPS ha respondido positivamente a nuestras recomendaciones con respecto a las IPSAS y las mejoras a los controles internos y el marco de rendición de cuentas, como la publicación de una declaración sobre el control interno. Algunas de estas respuestas solo se han ejecutado parcialmente hasta la fecha ya que todavía están en curso. A nuestro modo de ver, algunos de estos asuntos todavía deber abordarse como un asunto prioritario. En el informe de este año, hemos repetido los asuntos que siguen siendo de importancia significativa; por ejemplo, el sistema de contabilidad financiera anticuado y la necesidad de evaluar con precisión desde el comienzo, los riesgos que plantean los proyectos.

Agradecimientos

120 Deseo dejar constancia de mi agradecimiento por la cooperación y la ayuda prestada por la Directora y los funcionarios de la Organización durante la realización de la auditoría.


Amyas C E Morse
Comptroller and Auditor General, United Kingdom
External Auditor
14 April 2011