

# **Informe del Auditor Externo**

**Esta página se ha dejado en blanco intencionalmente**



National Audit Office

INFORME A LOS RESPONSABLES DE LA GOBERNANZA  
Abril 2012

---

**Organización Panamericana de la Salud**

# Informe detallado sobre la auditoría de los estados financieros del 2011

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 en 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.

# Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>94</b>
<b>Examen financiero</b>	<b>97</b>
<b>Resultados de la visita a las representaciones en los países</b>	<b>100</b>
Introducción	100
Identificación del gasto devengado	100
Controles internos	101
<b>Cuestiones de gobernanza</b>	<b>103</b>
Gestión del riesgo institucional	103
Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación	104
Proceso de preparación de la contabilidad	106
<b>Desarrollo de un sistema de Planificación de Recursos Institucionales</b>	<b>108</b>
<b>Seguimiento de las recomendaciones del año anterior</b>	<b>116</b>
<b>Anexo A: resumen de las recomendaciones de la auditoría</b>	<b>117</b>
<b>Anexo B - Aplicación de recomendaciones de años anteriores</b>	<b>119</b>

# Resumen ejecutivo

## Introducción

- 1** Hemos emitido un dictamen de auditoría sin salvedades acerca de los estados financieros consolidados para el ejercicio 2011 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 importancia 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 2011 representan el segundo año en que se han utilizado las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS). Por lo tanto, por primera vez se presentan comparaciones y se ha puesto al alcance de los usuarios de los estados financieros un conjunto más completo y comparable de los saldos. Los controles internos modificados para permitir la aplicación eficaz de la contabilidad basada en la acumulación (o devengo) funcionaron mejor en el 2011 que en el año de transición. Por consiguiente, un dictamen de auditoría sin salvedades refleja tanto el trabajo arduo como los esfuerzos continuos para insertar estos procesos dentro de la institución y la Organización es digna de encomio por este logro. Aunque reconocemos que todavía es posible hacer mejoras, el 2011 representa un año de progreso para la OPS.
- 3** Como ya se dijo en el 2010, la OPS ha empezado a aprovechar las ventajas de adoptar las IPSAS y ha utilizado este impulso para lograr otros cambios en los métodos actuales de trabajo; sin embargo, habrá más oportunidades cuando se implemente el sistema de Planificación de Recursos Institucionales (ERP), que debe mejorar la integración de las operaciones en toda la Organización.

## Resultados generales de la auditoría

- 4** Hemos verificado los estados financieros consolidados de la OPS de conformidad con el Reglamento Financiero y las Normas Internacionales de Auditoría.
- 5** El dictamen de auditoría confirma que estos estados financieros: presentan imparcialmente, en todos los aspectos materiales, la situación financiera al 31 de diciembre del 2011 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 hicieron de conformidad con el Reglamento Financiero y se aplicaron a las finalidades propuestas por la Conferencia Sanitaria Panamericana o el Consejo Directivo.
- 6** 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.

**7** 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 2010, se presentan en el anexo B.

**8** Los estados financieros del 2011 representan el último año de la designación de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO) como auditor externo de la OPS. Seguiremos el protocolo de las Naciones Unidas para transferir las funciones a nuestros sucesores, el Tribunal de Cuentas de España. Quisiéramos agradecer a la OPS su enfoque profesional y constructivo que adoptó en su relación con la auditoría externa a lo largo de los muchos años de nuestra participación. Sistemáticamente, la gerencia de la OPS ha participado en el proceso de auditoría y ha procurado mejorar los procesos y los procedimientos en respuesta a nuestras recomendaciones de auditoría.

**9** Reconocemos el considerable progreso logrado por la OPS hasta la fecha, al prestar una atención particular al establecimiento de un entorno de control eficaz, en especial de una estructura de gobernanza institucional bien desarrollada que incluye: una función eficaz de auditoría interna; un Comité de Auditoría de reconocido prestigio; el mejoramiento de los procesos de gestión de riesgos; y la interacción positiva con los auditores externos. La OPS también manejó exitosamente la transición a los estados financieros basados en valores devengados, de acuerdo a lo estipulado en las IPSAS. Esto último resultó extremadamente difícil debido a las limitaciones de los sistemas de presentación de informes financieros de la OPS y a la necesidad de aplicar los procedimientos financieros modificados a través de un área institucional muy variada geográficamente. Este éxito se debe en gran medida a los esfuerzos y la dedicación de los funcionarios de la OPS, que lograron implantar las IPSAS antes que muchas organizaciones internacionales más grandes. La adopción de las IPSAS exigió la capacitación del personal que, en general, ha sido eficaz.

## Resumen de los resultados principales

**10** En este informe hemos abordado la situación financiera de la Organización; las cuestiones de gobernanza; nuestros resultados con respecto a las representaciones en los países y el estado actual del proyecto del sistema de Planificación de Recursos Institucionales (ERP) del PMIS. Hemos formulado recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia de la Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación mediante la introducción de medidas de desempeño para la misma; a fortalecer los sistemas de información utilizados como recursos para la auditoría y a alentar a la gerencia de la OPS a que responda más rápidamente a las recomendaciones de IES.

**11** En las representaciones en los países hemos señalado que el ambiente de control interno a través de la red de representaciones considerado en conjunto, es adecuado; pero, hemos subrayado los problemas persistentes relacionados con el total entendimiento de los conceptos de devengo de las IPSAS, así como algunos casos de incumplimiento con los reglamentos de compras. Hemos recomendado que la OPS adopte medidas para reforzar la comprensión de los conceptos de devengo de

las IPSAS, y para asegurar que se reduzcan al mínimo las compras de una fuente única y que los motivos para recurrir a ese tipo de compras se documenten en forma adecuada.

**12** Nuestra revisión del proyecto del PMIS determinó que si bien es cierto que se ha efectuado bastante trabajo de buena calidad, había ocurrido algún inconveniente en la fase previa a la ejecución del proyecto, con lo cual todavía no se había seleccionado el software ni los integradores del sistema. El informe también hace hincapié en que varios de los resultados clave todavía no se habían logrado. En particular, observamos la ausencia de una justificación institucional integral y bien enunciada para el proyecto que plantee claramente las necesidades institucionales, los costos y los beneficios cuantificables que se espera alcanzar como resultado del proyecto. De igual manera, hemos recomendado que el equipo de proyecto prepare los documentos clave que se habían contemplado durante la fase de preejecución, incluido un conjunto detallado de planes del proyecto, además de planes de gestión del cambio y de comunicación. También hemos destacado la necesidad de introducir un enfoque integral de gestión de riesgos, lo que comprende un registro de riesgos para el proyecto.

# Examen financiero

## Resumen general de los resultados

**13** Los Comentarios de la Directora sobre los estados financieros presentan un análisis integral del desempeño financiero de la Organización para el 2011. Examinamos el análisis financiero presentado para asegurar la uniformidad con la información contenida en los estados financieros consolidados y ofrecer otros análisis que ayuden a los usuarios.

**14** A partir de nuestra auditoría 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 para el año mostraron un excedente neto pequeño de \$2.153 millones.
- Al final del período hay suficientes fondos disponibles para cubrir el pasivo señalado, en la fecha prevista para su vencimiento. Aunque los saldos en caja disminuyeron de \$167,6 millones en el 2010 a \$104,7 millones al 31 de diciembre del 2011 (una reducción de cerca de 37% entre ejercicios financieros), esto quedó más que compensado por un aumento de las inversiones a corto y a largo plazo. Los fondos totales invertidos aumentaron de \$316,9 millones en el 2010 a \$488,9 millones al 31 de diciembre del 2011. Esto representa un aumento de las inversiones de unos \$172 millones (54%) entre ejercicios. Los estados financieros revelan que el activo total de la OPS supera al pasivo total en alrededor de \$132,5 millones.
- Aunque el pasivo neto corriente y no corriente para los beneficios a los empleados presentados en el estado de situación financiera se ha reducido en cerca de \$5,2 millones desde el año anterior, cabe señalar que la obligación neta fundamental calculada respecto de las obligaciones para las prestaciones, en realidad, ha aumentado. En la valoración actuarial más reciente se informó que la responsabilidad calculada para estas obligaciones aumentó en \$22,1 millones al pasar de \$233,4 millones en el 2010 a \$255,5 millones en el 2011 (consultar la nota 12.3.4). Según se notificó en el informe del auditor externo del 2010, sigue siendo una necesidad para la OPS considerar cuál es la mejor manera de financiar estos pasivos a largo plazo, cuando llegue la fecha de su vencimiento.

Formulé observaciones detalladas sobre este tema en mi informe del 2010 y en el anexo B

pueden leerse otras observaciones sobre esta área relativas al seguimiento de las recomendaciones de auditorías anteriores.

- Los estados financieros también revelan (consultar la nota 6.1.2) un aumento de 145% en el saldo de las contribuciones voluntarias por cobrar al 31 de diciembre del 2011, en comparación con \$80,1 millones en el 2010 y \$196,8 millones a fines de 2011. Esto refleja un aumento de las contribuciones voluntarias por cobrar a corto plazo, principalmente de un donante importante. Aunque este aumento refleja confianza en que la OPS podrá ejecutar un programa de actividades financiado por contribuciones voluntarias, aumentará la presión sobre la Organización y será necesaria una gestión cuidadosa que consiga que los flujos de efectivo sean suficientes para costear las actividades realizadas. Además, la OPS debe buscar contribuciones en dólares de los Estados Unidos para reducir al mínimo la exposición a fluctuaciones adversas en los tipos de cambio. Si estos riesgos no se controlan con cuidado, podrían ejercer presión sobre la gestión de los flujos de efectivo y darían lugar a pérdidas significativas en las transacciones con divisas.
- Los ingresos de la mayoría de las fuentes han permanecido estables entre los ejercicios financieros; sin embargo, hay dos excepciones; los ingresos relacionados con compras de suministros de salud pública cayeron en 16%, al pasar de \$541,2 millones a \$455,9 millones, debido principalmente a la compra reducida de la vacuna contra el H1N1 que ahora se ha combinado con la vacuna contra la gripe estacional. Los ingresos varios también se redujeron en 71%, al pasar de \$5,2 millones a \$1,5 millones. Cabe señalar que los ingresos por adquisiciones relacionadas con la compra de vacunas y equipo son impulsados por la demanda y, por consiguiente, la OPS tiene solo un control o influencia limitados sobre estos flujos de ingresos.
- Un modelo similar puede observarse en los gastos efectuados en el 2011. Ha habido una reducción de la compra de vacunas y equipo que se refleja en la caída de los ingresos. Sin embargo, ha habido otros cambios, como una disminución en el personal y los costos de personal de 5% o de \$8 millones, como resultado de una reducción del número de funcionarios internacionales y nacionales empleados. No obstante, a medida que ha disminuido el número de funcionarios internacionales y nacionales, ha ocurrido un aumento considerable de los servicios contractuales, que han aumentado en 27%, al pasar de \$84,1 millones a \$106,6 millones.
- El 2011 es el primer año en que la OPS ha reconocido activos intangibles en su estado de situación financiera. Un recurso intangible puede definirse como "un recurso no monetario identificable sin sustancia física". Algunos ejemplos de estos activos son los recursos

intangibles como los programas de computación, las licencias o las patentes. En el 2011, la OPS capitalizó aproximadamente \$2 millones de activos intangibles relacionados con la inversión interna en sistemas de información y software, y \$1,4 millones de estos activos se encuentran actualmente en la fase de desarrollo.

# Resultados de la visita a las representaciones en los países

## Introducción

**15** 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; sus operaciones se financian con asignaciones del presupuesto ordinario, además de los fondos para proyectos. Los desembolsos acumulados por estas representaciones en el 2011 fueron de \$199 millones (2010: \$210 millones), que es un componente importante de la actividad objeto de los informes de la OPS y llevamos a cabo visitas de campo para obtener aseguramiento sobre el control de los fondos y los gastos administrados localmente.

**16** 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.

**17** En el bienio 2011, visitamos las siguientes oficinas de la OPS en los países: Brasil y Argentina. Al concluir cada visita entregamos a la gerencia de la representación en el país nuestros resultados y recomendaciones. 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. Este fue el segundo año consecutivo en que hemos visitado la Representación en Brasil, pero consideramos que era necesario porque esta oficina es responsable de la mayor proporción del gasto de la OPS, aparte de la Sede y, durante nuestra visita del 2010, encontramos un alto nivel de errores en el gasto devengado informado.

## Identificación del gasto devengado

**18** De conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS), las entidades deben reconocer el gasto en los estados financieros cuando se efectúa, es decir, cuando se reciben los bienes o servicios. Para identificar el valor del gasto efectuado en el 2011, el personal de finanzas pertinente de la Organización tendrá que examinar todas las obligaciones y desembolsos del año y determinar qué bienes y servicios se entregaron en el 2011 y cuánto deberá entregarse en el 2012.

Los gastos devengados se consideran un área significativa de riesgo ya que exige una comprensión clara del concepto de gasto devengado y se trataba de un área que había resultado difícil en el 2010.

**19** En las pruebas del gasto devengado que hicimos en las representaciones en los países, tanto en Brasil como en Argentina, nuevamente se detectaron errores en la información sobre los gastos devengados suministrada por estas oficinas. Encontramos varias transacciones cuyos montos figuraban como gastos en los informes del 2011, aunque los bienes o servicios no se habían recibido y, por consiguiente, debían entregarse/recibirse en el 2012. Sin embargo, señalamos que el nivel de errores detectados en el 2011 había sido considerablemente menor con respecto al 2010 y se observaron mejoras en la calidad de los datos documentales de los socios ejecutores para respaldar los devengos. Este mejoramiento refleja los esfuerzos realizados por FRM para impartir capacitación y apoyo adicional a las representaciones en los países. Asimismo, en el caso del Brasil, la OPS contrató a una empresa de contabilidad del sector privado para que hiciera un análisis detallado del gasto devengado. Sin embargo, aunque el mejoramiento del control de los gastos devengados es bien recibido no caben dudas de que todavía están ocurriendo errores y que persiste una falta de entendimiento del principio de la contabilidad sobre la base de la acumulación (o devengo) en algunas partes de la Organización.

**Recomendación 1: Recomendamos que la OPS siga convenciendo al personal clave de toda la Organización de la importancia de asimilar el concepto de la acumulación y obtener datos probatorios completos y pertinentes para sustentar el nivel del gasto devengado notificado al final del año. La OPS también debe considerar el fortalecimiento adicional sus procedimientos internos de examen en vista de los errores que se siguen cometiendo.**

## Controles internos

**20** A lo largo de los años de nuestra participación como auditor externo de la OPS, hemos hecho muchas observaciones acerca de la eficacia del funcionamiento de los controles internos en las representaciones en los países y los centros panamericanos. Las observaciones han tenido temas similares en el pasado y este sigue siendo el caso en el 2011. Por ejemplo, hemos formulado observaciones con respecto a la importancia de las conciliaciones bancarias y los procesos de licitación.

**21** Respecto de las conciliaciones bancarias, hicimos recomendaciones menores de que los ítemes en conciliación pendientes por mucho tiempo debían investigarse y resolverse cuanto antes. En cuanto a los procedimientos de compras, observamos que a menudo se contrataba a contratistas a corto plazo para trabajar en proyectos específicos, sin abrir los concursos para los cargos, de acuerdo con procedimientos abiertos de competencia, y sin pruebas suficientes para explicar por qué el puesto no ameritaba la licitación.

**22** En el 2011, nuestros resultados coincidieron con los de IES. De sus visitas a las representaciones en los países y los centros, IES ha informado sobre los puntos débiles observados en relación con el control interno. Entre estos se encontraban la necesidad de mejorar la calidad de las pruebas archivadas con respecto de las adquisiciones y el gasto y pruebas de la autorización de los gastos para demostrar que se estaba cumpliendo la separación de las responsabilidades. Además, IES observó la necesidad de que el personal siga los procedimientos de compras de la OPS, como por ejemplo, los procedimientos de licitación, y las reglas sobre la utilización de las cartas de acuerdo, por ejemplo; las cartas de acuerdo no deben usarse para proyectos de construcción.

**23** También se ha hecho patente de nuestras visitas a las representaciones en los países, este año y en años pasados, que los procedimientos de compras de la OPS no siempre se siguen en las representaciones en los países.

**Recomendación 2:** Recomendamos que la OPS adopte medidas para conseguir que el personal de toda la Organización cumpla con los procedimientos de compras establecidos. Con esto se logrará que la OPS utilice sus recursos de manera más eficaz y reciba un precio razonable en sus compras. Deberá asignarse particular importancia a velar por que las cartas de acuerdo se usen apropiadamente y evitar que las ofertas provengan de un solo proveedor. En los casos en que las adquisiciones se hagan a partir de una sola fuente es necesario documentar esta decisión con toda claridad.

# Cuestiones de gobernanza

**24** Los arreglos de gobernanza eficaces son esenciales para que los Estados Miembros cuenten con la supervisión necesaria de cualquier organización internacional. El Comité Ejecutivo tiene la responsabilidad de ejercer esta supervisión y hay varios mecanismos en los que se apoya para lograr esta seguridad. Como parte de nuestra auditoría hemos examinado estos arreglos y hemos considerado su desarrollo.

## Gestión del riesgo institucional

**25** En el 2011, la OPS inició un proyecto para crear un marco de gestión de riesgos basado en la norma ISO 31000, un conjunto de normas reconocidas internacionalmente, que suministran principios y directrices sobre gestión de riesgos. Se aprobó un marco conceptual para la estrategia de gestión de riesgos y en noviembre del 2011 se estableció un Comité Superior de Gestión de Riesgos. También se elaboró un documento de política de gestión de riesgos.

**26** 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 incluya un registro del riesgo que:

- identifique los riesgos;
- las áreas afectadas; y
- exponga las medidas de mitigación propuestas, teniendo en cuenta los controles y las responsabilidades existentes.

**27** 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.

**28** Con la ayuda del financiamiento voluntario, la OPS adquirió e instaló un Sistema de Información para la Gestión del Riesgo Institucional, destinado a insertar la nueva política, que se llevó a la práctica en diciembre del 2011. Como parte de la fase inicial de instalar el software en toda la oficina se hicieron ejercicios piloto en dos representaciones en los países, relacionados con Fondos de Compras y Fondos Rotatorios. También se impartieron algunos talleres de capacitación a un número reducido de funcionarios.

**29** La gerencia ha previsto optimizar el uso del software de gestión de riesgos impartiendo capacitación a todo el personal, con la publicación del primer registro consolidado de riesgos, que estará listo en la primavera del 2012. Luego se asignarán las prioridades a los riesgos mediante varios mapas de riesgos. Se preparó un proyecto de manual de Gestión del Riesgo Institucional y se finalizará y publicará a más tardar el 30 de junio del 2012. La intención es que para finales del 2012, 50% de todas las unidades de

la OPS estarán sujetas a evaluaciones del riesgo y el restante 50% de las unidades lo estén para finales del 2013.

**30** Nuestro examen del sistema instalado de gestión de riesgos confirma que contiene los elementos clave requeridos para controlar y mitigar los riesgos eficazmente. El examen también confirma que se han logrado considerables avances en un tiempo relativamente corto; no obstante, el sistema se encuentra en las primeras etapas de ejecución y todavía no se han activado algunos aspectos fundamentales automatizados del sistema (por ejemplo, alertas automatizadas para impulsar la adopción inmediata de medidas por los dueños del riesgo). Todavía no se ha reunido el Comité de Gestión de Riesgos y el sistema en conjunto aún no está lo bastante maduro como para evaluar en qué medida va a satisfacer las necesidades de la Organización en la práctica.

**31** Señalamos también que la puesta en práctica del sistema actualmente depende en gran medida de los esfuerzos de un miembro clave del personal y que a pesar de que se han designado algunos "campeones" de riesgos para ayudar a la inclusión de los conceptos de gestión de riesgos, no está claro si el nivel existente de recursos dedicados al proyecto será el adecuado cuando el sistema se despliegue en toda la Organización.

**Recomendación 3: La inversión de la OPS en la elaboración de un marco de gestión de riesgos se recibe con agrado y recomendamos que el progreso se examine contra las fechas previstas para la conclusión del proyecto para asegurar que se incluya cuanto antes en los procedimientos y la cultura de la OPS.**

**Recomendación 4: Recomendamos además que la OPS examine los recursos dedicados a la puesta en práctica del sistema a fin de que sean los adecuados para hacer frente al futuro despliegue y que la aplicación y el mantenimiento exitosos del sistema nuevo no dependan demasiado de los esfuerzos de un único funcionario clave.**

## Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación

**32** En el párrafo 12.1 (d) del Reglamento Financiero se establece que el Director de la Oficina Sanitaria Panamericana deberá "mantener un servicio de auditoría interna que se encargue de examinar, evaluar y vigilar la idoneidad y eficacia de los sistemas generales de control interno de la Organización. Con este fin, se someterán a ese examen, evaluación y vigilancia todos los sistemas, procesos, operaciones, funciones y actividades de la Organización".

**33** De conformidad con sus atribuciones, la Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación (IES) es un componente clave de control y garantía interna dentro de OPS y presta servicios de auditoría interna y de evaluación. El alcance de su trabajo incluye dar seguridades con respecto a la gestión de riesgos, el control y los procesos de gobernanza a la Directora de la OPS. De conformidad con sus atribuciones, el alcance de las actividades de IES incluye "comprobar que se protege el activo de la Organización; que las actividades se llevan a cabo de manera eficaz, eficiente y económica, de acuerdo a las políticas, las normas y los reglamentos internos; que esa información es exacta, segura y fidedigna; y que se han tomado las medidas adecuadas para prevenir el fraude, el derroche de recursos, el abuso y la mala administración. Al llevar a cabo esta función, IES suministra tanto a la gerencia como a los

interesados directos externos la seguridad independiente de que los riesgos de la Organización se han mitigado en la forma apropiada.

**34** Hemos efectuado un examen del trabajo de IES para evaluar en qué medida podemos apoyarnos en ella y, en particular, hemos examinado la independencia del Auditor General; el alcance de su trabajo; lo adecuado de los recursos dedicados a IES y lo adecuado de las respuestas a las recomendaciones del Auditor General.

**35** De acuerdo con sus atribuciones, IES asegura la independencia del Auditor General ya que este presenta sus informes directamente al Director de la Oficina Sanitaria Panamericana y hemos confirmado que ha cumplido con este requisito. Además, el Auditor General tiene acceso directo al presidente del Comité de Auditoría y también ha ejercido este derecho durante las sesiones "en cámara" con el Comité. De igual manera, consideramos que el alcance del mandato de IES según se establece en sus atribuciones y como queda demostrado por el programa de trabajo y los planes de la unidad, es adecuado y coherente con las necesidades de la Organización.

**36** Hemos observado progresos en años anteriores en cuanto a los recursos asignados a IES y, en el 2011, IES tuvo recursos de personal que consistían en seis puestos de plazo fijo y uno a corto plazo; el Auditor General consideró que estos recursos son adecuados para ejecutar el Plan de Trabajo de IES. Todos menos uno de los puestos de plazo fijo de IES fueron ocupados en el 2011, y el último puesto que quedaba vacante fue cubierto en enero del 2012. También se ha señalado que en el 2011, el financiamiento de IES bastaba para cubrir los gastos necesarios, y ninguno de los aspectos del trabajo de IES fue reducido ni diferido por razones financieras. Alentamos a la OPS a que mantenga este nivel de apoyo y el financiamiento de su función de auditoría interna para seguir avanzando. Sin embargo, pudimos observar que IES no cuenta con aptitudes fuertes de auditoría de sistemas de información.

**Recomendación 5: Aunque es posible contratar estos servicios para asignaciones específicas recomendamos que IES examine su perfil de personal y considere si necesita otros recursos de especialistas en auditoría de sistemas de información. Esas aptitudes pueden ser de valor agregado particular en el futuro, mientras la OPS empieza la implantación de un nuevo sistema de ERP.**

**37** Al examinar el trabajo de IES observamos que el plan de trabajo de la unidad se elabora en relación con los objetivos estratégicos de la Organización y adopta una metodología basada en el riesgo en la medida de lo posible, debido a los procedimientos limitados de gestión de riesgos que se utilizan actualmente en la OPS. Los planes de auditoría también están sujetos a consulta con la gerencia, la auditoría externa y con el Comité de Auditoría y son aprobados por la Directora. Nuestro examen ha confirmado que en el 2011, IES ejecutó el programa de trabajo aprobado ampliamente según lo previsto y que sus recomendaciones fueron aceptadas por la gerencia. Sin embargo, señalamos que la unidad no ha establecido un conjunto de indicadores de desempeño ni medidas mediante las cuales puede evaluarse objetivamente su desempeño.

**Recomendación 6: Recomendamos que IES elabore indicadores de desempeño para medir cuán bien se desempeña en comparación con sus planes anuales de auditoría y a lo largo del tiempo. Algunos ejemplos de esas medidas son: la proporción de recomendaciones de auditoría aceptadas por la gerencia; el número de recomendaciones ejecutadas en un plazo dado; los**

**ahorros financieros generados como resultado de las recomendaciones de auditoría; costos de los informes presentados en comparación con los costos planificados; y el número de informes entregados en comparación con los planificados. IES tiene que desarrollar medidas que sean específicas para sus circunstancias y las de la OPS.**

**38** De acuerdo con las mejores prácticas, IES estableció un mecanismo para el seguimiento de sus recomendaciones y presenta al Director un informe trimestral de ejecución. Los informes sobre los progresos realizados también se presentan al Comité de Auditoría junto con los resultados de sus auditorías y evaluaciones individuales. IES prepara un informe anual formal todos los años, que se presenta al Comité Ejecutivo y a la Directora.

**39** El Informe anual de IES de 2011 presentó un resumen de la aplicación de sus recomendaciones en el período 1 enero 2006 hasta fines del 2011 que muestra tasas de ejecución acumulativa desde el 2006, en el orden de 85%. Con todo, observamos que IES considera que la tasa de ejecución es bastante lenta, lo cual es sustentado por la tasa de ejecución de 35% en el 2011 y el hecho de que alrededor de 25% de las recomendaciones formuladas desde el 2008, seguían sin aplicarse hasta el momento del informe del Auditor General. Consideramos que queda mucho por hacer para mejorar la aplicación de las recomendaciones de IES y entender que IES está tratando con la gerencia, cuál es la mejor manera de lograrlo.

**Recomendación 7: Recomendamos que la gerencia adopte medidas para mejorar la tasa de aplicación de las recomendaciones de IES como un asunto prioritario para que IES pueda "agregar valor" de la manera más oportuna.**

**40** Observamos también que la opinión general de la Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación (IES) acerca de la idoneidad de los controles internos coincide con la nuestra y que el entorno de control interno de la OPS se considera adecuado para dar una seguridad razonable de que las transacciones y las actividades se autorizan y se registran en la forma debida.

## Proceso de preparación de la contabilidad

**41** Es esencial que el sistema de contabilidad financiera cuente con la capacidad para obtener información acerca de cómo se utilizan los recursos y sea adecuado para suministrar informes financieros que satisfagan tanto las necesidades regulares de la Organización como los requisitos básicos de la contabilidad basada en la acumulación (o devengo) de las IPSAS.

**42** Los sistemas de información existentes empleados por la OPS no pueden apoyar las necesidades de estados financieros basados en las IPSAS y es necesario utilizar varios cambios manuales y lentos para poder compilar las cuentas. En consecuencia, la preparación de final del año y la auditoría de los estados financieros consolidados sigue siendo un proceso complejo y difícil, ya que muchas secciones de estos estados se preparan 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 activos fijos).

**43** Las limitaciones de los sistemas actuales significan que el proceso de presentación de informes al final del ejercicio depende en gran medida de algunos funcionarios clave de finanzas y de los cálculos manuales y los ajustes que se están realizando. Se trata de un proceso que por su naturaleza es inadecuado, lo que inevitablemente aumenta el riesgo de que se cometan errores en la preparación de las cuentas y de que ocurran retrasos tanto en la preparación de esas cuentas como en el proceso de auditoría. La implantación prevista de un nuevo sistema de contabilidad y de información financiera como parte del sistema de Planificación de Recursos Institucionales (ERP) debería abordar las debilidades observadas.

# Desarrollo de un sistema de Planificación de Recursos Institucionales (ERP)

## Antecedentes y alcance

**44** En el 2008, el 48.º Consejo Directivo autorizó el uso de fondos de la Cuenta Especial para efectuar el análisis, estudiar las opciones y formular recomendaciones para la modernización del Sistema de Información Gerencial de la Oficina Sanitaria Panamericana, conocido ahora como Proyecto de Modernización del Sistema de Información Gerencial de la OPS (PMIS).

**45** El Comité del PMIS consultó con interesados directos clave y con funcionarios de la OPS antes de elaborar un conjunto de principios rectores para guiar el proceso de modernización. El Comité también supervisó el examen y el análisis de los procesos institucionales de la OPS y analizó opciones y costos antes de llegar a la conclusión de que un sistema de Planificación de Recursos Institucionales (ERP) era la manera más apropiada de satisfacer las necesidades de modernización de la OPS. Esta recomendación fue aprobada por el 50.º Consejo Directivo (2010).

**46** Luego, se aprobó un presupuesto de \$20,3 millones para el PMIS basado en los costos de un proyecto similar de implementación de un sistema de ERP por un organismo de las Naciones Unidas, pero ajustados a las circunstancias de la OPS. En el momento de escribir este informe, la OPS había gastado aproximadamente \$1,1 millones de este presupuesto.

## Alcance del proyecto

**47** El 8 de junio del 2011, la Directora anunció formalmente el lanzamiento del Proyecto de Modernización del Sistema de Información Gerencial de la OPS (PMIS) y la instalación del software de Planificación de Recursos Institucionales (ERP) que utilizará toda la Organización. El alcance del proyecto abarca las entidades a todos los niveles: regional; subregional; y de país, e incluye:

- gestión de programas
- presupuesto
- recursos humanos y nómina de sueldos,
- finanzas, y
- compras;

**48** En el momento de la aprobación del proyecto se contempló el siguiente cronograma:

- 1) Fase de preejecución: (junio del 2011 – mediados del 2012). Esto abarcaría: preparación y formulación del proyecto; compras principales (software de ERP e integrador del sistema); afinación de los procesos institucionales; y preparación de los datos (incluida la determinación de los datos faltantes, identificación de datos duplicados y evaluación de la calidad de los datos).
- 2) Fase de ejecución – (mediados del 2012 – mediados del 2014). Gestión del proyecto e implementación del nuevo sistema en todas las principales áreas institucionales.

## Metas del proyecto

**49** Se considera que la meta general del proyecto consta de tres partes: <sup>1</sup>

- a) Mejoramiento de los procesos de la OPS, apoyados mediante la implementación de una solución integrada de software de ERP, a la vez que se mantiene la integración con el Sistema Mundial de Gestión de la OMS (GSM);
- b) el reemplazo de los sistemas actuales; y
- c) consideración de las recomendaciones operativas después de tres meses de las operaciones posteriores a la implementación.

## Estructura de gobernanza del proyecto

**50** Para asegurar el éxito de la implementación del ERP debe haber una estructura clara y eficaz de gobernanza en funcionamiento. La OPS han instituido una estructura de gobernanza que comprende la dirección interna y comités asesores, además de supervisión externa independiente.

### Comité directivo

**51** El proyecto de PMIS es guiado por un Comité Directivo de nivel superior formado por el Director Adjunto, el Subdirector y el Director de Administración; el Director Adjunto preside el Comité. La meta inicial era que el Comité Directivo se reuniera una vez al mes; sin embargo, debido a que la ejecución del proyecto se ha acelerado, las reuniones se han hecho semanalmente. Nuestro examen ha confirmado que el Comité Directivo ha desempeñado una función activa en la administración del proyecto.

### Comité Consultivo

**52** Para apoyar a este grupo, se creó un Comité Consultivo cuyos miembros son los principales responsables del proceso institucional, que incluye a los Gerentes de Área de Planificación, Presupuesto y Coordinación de Recursos (PBR), Gestión de Recursos Humanos (HRM), Gestión de Recursos Financieros (FRM), Gestión de Compras y Suministros (PRO), Operaciones de Servicios Generales (GSO), Servicios de Tecnología de la Información (ITS), Relaciones Externas, Movilización de Recursos y Asociaciones (ERP), Gestión del Conocimiento y Comunicación (KMC) y Apoyo a la Atención Centrada

---

<sup>1</sup> Terms of Reference – PASB Management Information System (PMIS) Modernisation Project

en los Países (CFS), así como los Representantes de la OPS/OMS en Brasil y en Guyana, en representación de los Estados Miembros. Sin embargo, en el momento de escribir este informe, el Comité Consultivo solo se había reunido oficialmente una vez, aunque los miembros clave del Comité habían participado en el proceso hasta la fecha y, entre otras cosas, habían asistido a las pruebas de los proveedores de software.

**53** El establecimiento de este Comité tenía como propósito representar a los interesados directos, proporcionar liderazgo y apoyar al proyecto en sus áreas pertinentes; brindar orientación acerca de las metas institucionales y los criterios de éxito; alinear el proyecto con la institución; y servir de guía en cuestiones de política y de cambios en la política resultantes del proyecto. Sin embargo, este grupo se ha reunido una sola vez desde que empezó el proyecto, lo que pone en duda la eficacia de las comunicaciones con los interesados directos clave y su participación en el proceso, quienes son fundamentales para alcanzar los objetivos generales del sistema de ERP.

### **Supervisión interna**

**54** A lo largo de todo el proyecto PMIS, la OPS ha solicitado asesoramiento objetivo de fuentes externas. Con esta finalidad ha empleado a un contratista cuya función es evaluar la dirección general, los riesgos y la toma de decisiones relativas al proyecto en forma sistemática y recomendar los cambios según corresponda. Esta supervisión está concebida para ayudar a que el proyecto se mantenga centrado en brindar apoyo a la prestación de la cooperación técnica y se rija por las mejores prácticas de gestión de proyectos.

**55** También se solicitó apoyo externo de consultores que se han ocupado de asesorar sobre el enfoque original del proyecto (junio del 2010), de evaluar la preparación del proyecto PMIS (agosto del 2011) y últimamente, en marzo del 2012, de facilitar un taller que permitió a los interesados directos tratar temas amplios que inciden en los proyectos de sistemas de ERP, incluidas las lecciones aprendidas de otros proyectos y consecuencias del sistema de ERP para la OPS. El tema central de este taller fue llegar a decisiones fundamentales relacionadas con el proyecto de modernización de los sistemas de la OPS, lo que comprende la visión, los factores de éxito y los modelos institucionales, mediante el trabajo intenso del consultor con el personal interno. En el momento de escribir este informe, el resultado del taller y la respuesta propuesta todavía estaban bajo consideración de la gerencia.

### **Examen de auditoría**

**56** En vista del costo y de la importancia estratégica previstos del PMIS para la OPS, y las dificultades conocidas que surgieron con proyectos importantes de tecnología de la información en las Naciones Unidas y organizaciones internacionales del sector público, en general, hemos realizado un examen de alto nivel del proyecto durante esta fase previa a la ejecución. Durante nuestro examen hemos procurado evaluar el progreso logrado e identificar cualquier riesgo significativo a su implementación eficaz. Hicimos nuestro examen mediante el análisis de la documentación pertinente del proyecto, de informes externos, y entrevistas a funcionarios de la OPS.

**57** Para llevar a cabo nuestro trabajo nos hemos apoyado en la experiencia de otras organizaciones, y además, hemos buscado pruebas de que la OPS está siguiendo las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en otros sitios. En aquellos sitios donde se ha implementado con éxito un sistema de ERP, se observaron, entre otras, las siguientes características:

- El compromiso y la adhesión de la gerencia superior a una visión coherente, da como resultado un liderazgo eficaz con una única voz. Es importante que exista un apoyo claro del nivel ejecutivo superior para el proyecto, y que este apoyo se mantenga a todo lo largo de la ejecución;
- Metas y objetivos claros acordados. Es necesario especificar los procesos institucionales que deben apoyarse, y los requisitos que el sistema debe satisfacer. Hay que determinar la manera en que los procesos institucionales van a alinearse con el modelo de mejores prácticas incluido en el sistema de ERP. Las medidas para determinar el éxito deben establecerse al comienzo del proyecto y los interesados directos deben estar totalmente de acuerdo con ellas;
- Una administración sólida del proyecto y del programa sustentada por planes detallados del proyecto, recursos claramente definidos y designados, incluidos los recursos del personal, y el seguimiento cuidadoso del progreso, de los riesgos y otros asuntos que incidan en el cronograma y en los costos;
- La gestión eficaz del cambio y la integración del nuevo sistema de ERP con los sistemas de información institucional que se han mantenido. La gestión del cambio es crucial y es indispensable que los cambios se administren debidamente en dos niveles. En primer lugar están los cambios en la Organización. En segundo lugar, hay cambios que se hacen al programa de implementación del sistema ERP (que formará parte del proyecto más grande de cambio institucional);
- Selección cuidadosa y administración de los consultores y los empleados para implementar el sistema de ERP. El equipo de proyecto debe estar constituido por las personas que estén más calificadas para la tarea de implantar un sistema de ERP, y lo ideal sería que tuvieran experiencia en este tipo de trabajo; y
- La capacitación oportuna y eficaz de los empleados con apoyo constante apenas empiece el período de implementación. Los sistemas de ERP cambian invariablemente la manera en que las personas trabajan en toda la organización; por ende, es importante que los usuarios conozcan los cambios, y reciban capacitación para usar el sistema nuevo.

## Resultados de la auditoría

### Estado general del proyecto

**58** En el momento de escribir este informe encontramos que se había dedicado bastante esfuerzo a generar varios resultados importantes como una Carta del Proyecto, planes del proyecto y documentación de alto nivel sobre los procesos institucionales de la OPS. Somos también conscientes del compromiso firme de la gerencia con el proyecto y del apoyo ejecutivo que ha recibido. El Comité Directivo del PMIS, presidido por el Director Adjunto, ha sido muy activo y se ha reunido con frecuencia para tratar una gama de temas importantes. Se han preseleccionado las posibles plataformas de software del sistema ERP y se ha determinado un grupo pequeño de asociados para la integración; además, se está considerando la opción de seleccionar a funcionarios de toda la OPS que podrían trabajar en la fase de ejecución e implementación del proyecto.

**59** Sin embargo, varios elementos clave de la fase de preejecución no se habían entregado según lo previsto. Por ejemplo, aunque se ha identificado a dos proveedores preferidos de software y se ha preseleccionado a varios integradores del sistema, todavía no se ha tomado una decisión final en este sentido. De acuerdo con el cronograma original del proyecto, la selección del software y del socio para la integración debía estar resuelta para fines de 2011. De igual manera, aunque la dotación de personal para el proyecto está bajo consideración, hasta el momento de redactar este informe solamente había un equipo muy pequeño de gestión del proyecto. Al seleccionar al personal para trabajar en el proyecto, tampoco está claro cómo se repondrían los puestos debidamente para que la Organización pueda seguir adelante con sus actividades habituales al tiempo que se desarrolla la nueva solución del sistema de ERP.

## Claridad de metas y objetivos

**60** El PMIS planteó una justificación para la modernización de los procesos institucionales de la OPS. La adopción de una solución basada en un sistema de ERP se consideró como la manera más eficaz de alcanzar los objetivos del proyecto de modernización y fue sobre esta base que se aprobó el proyecto. Sin embargo, nunca se ha presentado una justificación institucional enunciada cabalmente que sustente la necesidad de un sistema de ERP, así como los costos y beneficios relacionados.

**61** En la Carta del Proyecto se indicaba que había que trabajar más para definir la necesidad institucional del proyecto, pero todavía está pendiente ese trabajo. De igual manera, no hay ningún indicador ni metas de desempeño cuantificables, ni ningún otro criterio de éxito que pudieran utilizarse para evaluar objetivamente si la solución de ERP en realidad aporta los beneficios esperados. A falta de una justificación institucional enunciada con claridad y de métodos de medición establecidos para cuantificar el éxito del proyecto hay un riesgo de que la OPS no optimice los beneficios de adoptar una solución de ERP y de que los costos en realidad sean superiores a los beneficios.

**Recomendación 8: Recomendamos que se prepare, lo antes posible, una justificación institucional detallada y enunciada cabalmente para respaldar el proyecto de ERP. La justificación institucional debe estipular con claridad la necesidad institucional del proyecto junto con los costos y los beneficios que se han previsto.**

## Gestión del proyecto

**62** En la fase de preejecución del proyecto solo ha habido un funcionario de tiempo completo dedicado a administrar las actividades cotidianas del proyecto. Este es un equipo de proyecto pequeño en relación con el tamaño del PMIS; por lo tanto, deberá mantenerse bajo examen constante a medida que el proyecto se acerca más a las etapas de ejecución e implementación.

**63** Nuestro examen de los planes y del cronograma del proyecto reveló que estos están documentados solamente a alto nivel. Las actividades detalladas de los niveles inferiores que deben realizarse para lograr los hitos del proyecto de nivel más alto y las fechas previstas no se han especificado ni incorporado en los planes detallados del proyecto. Por consiguiente, no es posible identificar una "ruta crítica" para el proyecto ni evaluar el efecto general sobre el cronograma que tendrá el incumplimiento de los plazos que ya ocurrió.

**64** Asimismo, no ha habido ningún intento por validar ni actualizar el presupuesto original establecido para el proyecto. Debido a que el presupuesto original del proyecto se calculó sobre la base de la experiencia de un organismo similar debe haber un grado de incertidumbre en torno a la fiabilidad de los costos calculados. Esta incertidumbre se exagera porque el presupuesto de \$20,3 millones para el proyecto actualmente excluye la provisión para varios costos que deberían ser financiados y administrados fuera del proyecto principal. Los costos excluidos actualmente del presupuesto del proyecto principal son:

- Apoyo general de oficina a la Oficina del Proyecto;
- Ayuda externa para la supervisión del proyecto y gestión de riesgos;
- Continuidad de las operaciones del entorno de hardware y software del sistema de ERP; y
- Funcionamiento y apoyo del sistema más allá de los tres primeros meses que siguen a la ejecución.

**65** Por consiguiente, no se ha calculado el costo total de la propiedad del sistema de ERP. Además, el presupuesto mismo se estableció hace algún tiempo.

**Recomendación 9: Consideramos que el presupuesto actual del proyecto conlleva una incertidumbre considerable y recomendamos que se reexamine con más detalle. Es necesario calcular todos los costos de implementar la solución de ERP en la OPS para incluir los costos de rubros que actualmente no figuran en el presupuesto aprobado para el proyecto. En el futuro, el presupuesto y las previsiones del proyecto deberán actualizarse regularmente e informar sobre ellos a la gerencia periódicamente, de preferencia todos los meses.**

## Gestión de los cambios

**66** Como ya se ha dicho, los proyectos de ERP como el PMIS exigen cambios institucionales importantes ya que el personal debe acostumbrarse a nuevas formas de trabajar si se ha previsto lograr todos los beneficios de una solución de este tipo. Es posible que sea necesario hacer grandes gastos después de la implementación del sistema de ERP si los cambios resultantes de la implementación no se identifican y se manejan con cuidado desde el principio. Encontramos también que la fase de preejecución del proyecto tenía por objeto dar tiempo para la preparación de planes detallados de gestión del cambio y comunicación, además de comenzar el proceso de definición de los procesos institucionales afinados.

**67** Encontramos que se habían logrado avances muy pequeños en estos elementos importantes hasta el momento de nuestro examen de auditoría. Dados los cambios importantes que estarán asociados con la solución de ERP y la modernización planificada de los sistemas institucionales de la OPS, la ausencia de planes bien definidos de gestión del cambio entraña un considerable riesgo para el éxito del proyecto.

**Recomendación 10: Recomendamos que se elaboren planes integrales de gestión del riesgo y de comunicación como una cuestión prioritaria. De igual manera, hay que terminar el trabajo de**

**definir procesos institucionales modernos nuevos y afinados para adoptarlos como parte de la solución de ERP.**

## Gestión de riesgos

**68** La implementación de las soluciones de ERP es un proceso complejo y exigente que requiere la gestión de varios riesgos que se plantean al éxito del proyecto. Sin embargo, no pudimos ubicar un registro integral de los riesgos para el PMIS. En respuesta a nuestras averiguaciones nos informaron que se habían vigilado y abordado en las reuniones del Comité Directivo tres riesgos estratégicos principales para el proyecto.

**69** Para un proyecto de la escala y la complejidad del PMIS esperaríamos que desde el principio se mantuviera un registro integral de riesgos a fin de detectar todas las amenazas para el éxito del proyecto y mitigarlas al grado máximo posible. La ausencia de un método integral de gestión de riesgos debilita la capacidad de la gerencia para identificar y abordar los riesgos a medida que surgen, con lo cual aumenta la probabilidad de que algunos riesgos se pasen por alto e impongan más costos y retrasos imprevistos en el proyecto. Si los riesgos del proyecto no se controlan debidamente, terminan por poner en peligro el éxito del proyecto mismo.

**Recomendación 11: Recomendamos que se adopte un enfoque integral de gestión de riesgos para el proyecto de ERP. Debe compilarse un registro de todos los riesgos que afectan al proyecto y presentarlo al Comité Directivo del Proyecto en forma sistemática.**

## Conclusiones

**70** El proyecto de PMIS ha progresado satisfactoriamente en algunas áreas importantes como establecer un marco de gobernanza del proyecto, documentar los procesos institucionales existentes en forma muy detallada e identificar a posibles proveedores de software y a los socios de integración para ayudar a la OPS a que instale una solución de ERP.

**71** Sin embargo, en el momento de nuestro examen algunos elementos fundamentales de las mejores prácticas faltaban o estaban subdesarrollados con respecto al proyecto. Si no se abordan estas debilidades, en nuestra opinión, el éxito del proyecto estará en riesgo. En particular, los siguientes elementos deben desarrollarse plenamente y con carácter de urgencia:

- La Carta del Proyecto debe actualizarse y completarse;
- El presupuesto del proyecto debe reexaminarse con más detalle y calcular los costos totales de ejecutar y mantener una solución de ERP para la OPS. El presupuesto original de \$20,3 millones debe examinarse a fondo y debe validarse para confirmar que sigue siendo adecuado;
- Deben prepararse planes detallados del proyecto que muestren todas las diversas actividades que se ejecutarán, acompañados de cálculos de los recursos necesarios. Deben definirse los hitos del proyecto y las principales fechas previstas para que pueda determinarse la "ruta crítica" del proyecto; y

- Es necesario preparar planes de gestión de los cambios y de comunicación junto con un registro integral de los riesgos para el proyecto.

## Seguimiento de las recomendaciones del año anterior

**72** En nuestro informe correspondiente al 2010, hicimos algunas recomendaciones sobre cómo aprovechar mejor la adopción de las IPSAS y cómo lograr la inclusión la cultura necesaria para informar de manera sistemática y eficaz, entre otras: la necesidad de poner en práctica nuevos sistemas de contabilidad financiera; la comunicación y la capacitación eficaz en las representaciones en los países; y más propiedad principal para procesos como la identificación de las acumulaciones. 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.

**73** En general, somos del parecer de que la OPS ha respondido apropiadamente a nuestras recomendaciones anteriores y está tomando medidas para abordar los problemas planteados. Concluimos que la OPS ha respondido positivamente a nuestras recomendaciones con respecto a la identificación de los gastos acumulados y, en consecuencia, solo se han observado errores menores. Sin embargo, es posible lograr otros avances, ya que la opción de contratar ayuda externa en el proceso del gasto acumulado es costosa y no puede mantenerse a largo plazo y el concepto de gasto acumulado exige inclusión adicional dentro de algunas representaciones en los países. En consecuencia, algunas de estas respuestas solo se han ejecutado parcialmente hasta la fecha ya que todavía están en curso.

## Agradecimientos

**74** 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 y a todo lo largo de nuestra designación como auditor externo.



Anyas C E Morse

Comptroller and Auditor General, United Kingdom  
External Auditor

13<sup>th</sup> April 2012

# Anexo A: resumen de las recomendaciones de la auditoría

**Recomendación 1:** Recomendamos que la OPS siga convenciendo al personal clave de toda la Organización de la importancia de asimilar el concepto de gasto acumulado y obtener datos probatorios completos y pertinentes para sustentar el nivel del gasto devengado notificado al final del año. La OPS también debe considerar el fortalecimiento adicional de sus procedimientos internos de examen en vista de los errores que se siguen cometiendo.

**Recomendación 2:** Recomendamos que la OPS adopte medidas para conseguir que el personal de toda la Organización cumpla con los procedimientos de adquisiciones establecidos. Con esto se logrará que la OPS utilice sus recursos de manera más eficaz y reciba un precio razonable en sus compras. Deberá asignarse particular importancia a velar por que las cartas de acuerdo se usen apropiadamente y evitar que las ofertas provengan de un solo proveedor. En los casos en que las adquisiciones se hagan a partir de una sola fuente es necesario documentar esta decisión con toda claridad.

**Recomendación 3:** La inversión de la OPS en la elaboración de un marco de gestión de riesgos se recibe con agrado y recomendamos que el progreso se examine contra las fechas previstas para la conclusión del proyecto a fin de asegurar que se incluya cuanto antes en los procedimientos y la cultura de la OPS.

**Recomendación 4:** Recomendamos además que la OPS examine los recursos dedicados a la puesta en práctica del sistema a fin de que sean los adecuados para hacer frente al futuro despliegue y que la aplicación y el mantenimiento exitosos del sistema nuevo no dependan demasiado de los esfuerzos de un único funcionario clave.

**Recomendación 5:** Aunque es posible contratar estos servicios para asignaciones específicas recomendamos que IES examine el perfil de su personal y considere si necesita otros recursos de especialistas en auditoría de sistemas de información. Esas aptitudes pueden ser de valor agregado particular en el futuro, mientras la OPS empieza la implantación de un nuevo sistema de ERP.

**Recomendación 6:** Recomendamos que IES elabore indicadores de desempeño para medir cuán bien se desempeñan en comparación con sus planes anuales de auditoría y a lo largo del tiempo. Algunos ejemplos de esas medidas son: la proporción de recomendaciones de auditoría aceptadas por la gerencia; el número de recomendaciones ejecutado en un plazo dado; los ahorros financieros generados como resultado de las recomendaciones de auditoría; costos de los informes presentados en comparación con los costos planificados; y el número de informes entregados en comparación con los planificados. Necesidad de que IES formule medidas que sean específicas para sus circunstancias y las de la OPS.

**Recomendación 7:** Recomendamos que la gerencia adopte medidas para mejorar la tasa de aplicación de las recomendaciones de IES como un asunto de la prioridad para que IES pueda "agregar valor" de la manera más oportuna.

**Recomendación 8:** Recomendamos que se prepare, lo antes posible, una justificación institucional detallada y enunciada cabalmente para respaldar el proyecto de ERP. La justificación institucional debe estipular con claridad la necesidad institucional del proyecto junto con los costos y los beneficios que se han previsto.

**Recomendación 9:** Consideramos que el presupuesto actual del proyecto conlleva una incertidumbre considerable y recomendamos que se reexamine con más detalle. Es necesario calcular todos los costos de implementar la solución de ERP en la OPS para incluir los costos de rubros que actualmente no figuran en el presupuesto aprobado para el proyecto. En el futuro, el presupuesto y las previsiones del proyecto deberán actualizarse regularmente e informar sobre ellos a la gerencia periódicamente, de preferencia todos los meses.

**Recomendación 10:** Recomendamos que la formulación de planes integrales de gestión del riesgo y de comunicación tenga carácter prioritario. De igual manera, hay que proseguir con la labor de definir procesos institucionales modernos, nuevos y perfeccionados, para adoptarlos como parte de la solución de ERP.

**Recomendación 11:** Recomendamos que se adopte un enfoque integral de gestión de riesgos para el proyecto de ERP. Debe compilarse un registro de todos los riesgos que afectan al proyecto y presentarlo al Comité Directivo del Proyecto en forma sistemática.

# Anexo B - Aplicación de recomendaciones de años anteriores

Examinamos la ejecución por la gerencia de las recomendaciones formuladas en nuestro informe detallado del año pasado. Hemos resumido la respuesta y presentado nuestra evaluación, basada en el trabajo de auditoría que efectuamos respecto de los controles internos.

## Seguimiento de las recomendaciones del año anterior

Recomendación	Respuesta de la gerencia	Observaciones del Auditor Externo
<p><b>Recomendación 1:</b></p> <p>Recomendación 1: la OPS debe considerar cuál es la mejor manera de utilizar la información sobre el pasivo respecto de las prestaciones de los empleados 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.</p>	<p>La OPS usa información de las encuestas actuariales para fijar los niveles de financiamiento para los Fondos TAREP y ASHI, que se incluyen mensualmente en los costos de los puestos individuales. Las tasas de contribución a estos fondos se examinan periódicamente y se ajustan según sea necesario para cumplir los objetivos de financiamiento. Además, en el 2012 la Oficina presentó una propuesta a los Cuerpos Directivos para utilizar una parte del excedente de las IPSAS para financiar la obligación del ASHI. La Oficina está considerando además utilizar a actuarios para que recomienden opciones de financiamiento a largo plazo para ASHI.</p>	<p>La OPS ha reconocido la necesidad de asignar fondos para cubrir estos pasivos y tener algún financiamiento ya apartado. La mayor tasa de contribuciones y el uso propuesto de parte de los fondos del superávit de las operaciones (\$10m) contribuirá a abordar lo planteado en nuestra recomendación. Sin embargo, el uso de fondos excedentes no se someterá al Consejo Directivo para solicitar su aprobación hasta septiembre del 2012 y todavía no hay ningún plan a largo plazo para financiar el pasivo para los beneficios de los empleados. Si bien es cierto que se han logrado avances significativos, esta recomendación todavía no puede considerarse plenamente resuelta.</p> <p><b>Se puso en práctica parcialmente</b></p>
<p><b>Recomendación 2:</b></p> <p>Recomendación 2: recomendamos que la OPS lleve a cabo una evaluación formal del riesgo para los contratos de compras con un valor alto o para contratos relacionados con áreas nuevas de actividad. La mitigación por la OPS de los riesgos asociados con las compras que se hacen a un proveedor único debe documentarse muy bien.</p>	<p>Como parte de la ejecución del proceso de gestión del riesgo institucional de la OPS, cada área efectuará un proceso de identificación y análisis de riesgos. El Área de Gestión de Compras y Suministros (PRO) participó en el análisis de la gestión de riesgos del Fondo Rotatorio de la OPS en octubre del 2011. Este análisis cubrió los productos básicos que representan más de 80% de la cartera total de adquisiciones de la OPS.</p>	<p>Los resultados de este análisis no estaban disponibles en el momento de redactar este informe; por lo tanto, no podemos comentar nada más; asimismo, no está claro si este aborda el riesgo de las compras que se hacen a un solo proveedor. Por consiguiente, esta recomendación no puede considerarse como resuelta en el momento de escribir este informe.</p> <p><b>Se puso en práctica parcialmente</b></p>

**Recomendación 3:**

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 puntos débiles.

Se celebraron reuniones semanales de cierre con el personal clave de Gestión de Recursos Financieros (FRM) para establecer los requisitos de cierre del 2011 y examinar los procedimientos usados en el 2010. De estas reuniones, se identificaron responsables dentro de FRM para mejorar las normas y los procedimientos de FRM en conformidad con las debilidades identificadas y otras observaciones. Se impartió capacitación en las representaciones en los países y al personal de la Sede para fortalecer sus conocimientos sobre la aplicación de las IPSAS. Los sistemas financieros de FRM siguen siendo objeto de mejoras para satisfacer los requisitos de registro y preparación de informes. Sin embargo, un sistema de ERP es esencial para facilitar los requisitos complejos de las IPSAS y para mitigar los riesgos inherentes a los sistemas antiguos y las modificaciones manuales que se hacen para obtener e integrar información.

Observamos las medidas tomadas hasta la fecha pero consideramos que esto debe ser un proceso continuo.

Observamos las mejoras efectuadas en el 2011 como resultado de la capacitación adicional que se impartió en las representaciones en los países, etc. Sin embargo, hay posibilidades de mejorar en algunas áreas según se dijo en este informe de auditoría (por ejemplo, inclusión del concepto de acumulaciones).

**En curso**

**Recomendación 4:**

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

El PMIS es un proyecto de modernización en curso para implantar un sistema de ERP, que fue aprobado por el Consejo Directivo en el 2010. Este es un proyecto de larga duración que no se espera que esté totalmente terminado hasta el próximo bienio. En el 2011, se publicó una solicitud de propuesta tanto para el software de ERP como para un integrador de sistemas. La selección final deberá hacerse en el 2012.

Aunque estamos totalmente de acuerdo con estas observaciones está claro que falta mucho por hacer antes de que el ERP esté totalmente implementado. Hemos comentado en la parte principal del informe sobre el estado actual del proyecto de ERP.

**En curso**

**Recomendación 5:**

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 mantuviera actualizada.

FRM subrayó el monitoreo de las obligaciones mensualmente. En cuanto a las representaciones en los países, FRM elaboró un plan para monitorear eficazmente las obligaciones, la documentación comprobatoria y la ejecución de las actividades. En la Sede, la capacitación práctica sobre reconocimiento del gasto empezó en el tercer trimestre del 2011 y se extendió a lo largo de todo el cierre. Esta capacitación fue obligatoria para todas las unidades técnicas. Esto incluyó trabajar en forma individual con el personal administrativo y técnico en el Panel de Reconocimiento de Gastos en preparación para el ejercicio de cierre final.

Hemos observado un mejoramiento con respecto al año anterior como resultado de las medidas tomadas pero también se han encontrado algunas obligaciones que ya no se necesitan pero no se cancelaron, con lo cual hubo provisiones de gastos no válidas al finalizar el año. Por consiguiente, todavía se necesita seguir trabajando para hacer la inclusión de la capacitación y la eficacia de los procedimientos adoptados por la OPS en el 2011.

**Se puso en práctica parcialmente****Recomendación 6:**

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.

El Equipo de Servicios de Contabilidad en los Países de FRM (FRM/RA/C) examinó mensualmente los saldos existentes de obligaciones e hizo el seguimiento con las Representaciones en los países en relación con las medidas adoptadas. Se les proporcionó un plan de acción para el monitoreo de las obligaciones a las representaciones en los países más grandes. Un sitio de SharePoint se puso a la disposición de los asignatarios para suministrar documentación de apoyo para sus gastos pagaderos, como parte del ejercicio de cierre financiero del 2011. Estos documentos fueron comprobados al azar por el equipo de contabilidad antes del reconocimiento de los gastos pagaderos en el sistema de contabilidad de la Organización.

Para el cierre del 2012, FRM/RA/C ampliará su examen y solicitará una recertificación de los datos de reconocimiento de gastos desde el 10 de enero.

Reconocemos el esfuerzo que exigió la utilización de los procedimientos mejorados y el examen de las acumulaciones de más de \$30.000 en forma central y esto ayudó a reducir la tasa de error en la cuenta. Sin embargo, como ya se señaló, consideramos que todavía hace falta trabajar mucho más para reducir el nivel de errores a proporciones aceptables.

**Se puso en práctica parcialmente**

**Recomendación 7:**

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 a su pasivo, resultante de las prestaciones de los empleados.

Como consecuencia de decisiones tomadas con respecto al nivel de financiamiento designado para TAREP y ASHI, que se basan en los resultados de las valoraciones actuariales efectuadas en respuesta a los requisitos de la IPSAS 25, los costos de los puestos han aumentado y reflejan los gastos mensuales contra partidas individuales que tienen lugar para financiar el pasivo respectivo. Los costos más altos de los puestos se notifican a los Estados Miembros a través del Plan de Trabajo Bienal.

Aunque se recibe con agrado la mayor comprensión de la responsabilidad, todavía no se ha aplicado una política revisada de HR, hasta donde sepamos.

**Se puso en práctica parcialmente**

**Recomendación 8:**

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 tecnología de la información que comienzan a partir del 2011.

El Marco se ha establecido según lo recomendado y se emitieron comunicaciones a la Organización. FRM colaboró con las Áreas de Gestión del Conocimiento y Comunicación (KMC), los Servicios de Tecnología de la Información (ITS) y los Sistemas de Salud basados en la Atención Primaria de Salud (HSS) y elaboró un proceso de presentación de informes estandarizado que documenta los presupuestos y los costos programados para los activos intangibles. KMC estableció un comité de gobernanza y de supervisión. Sistemas financieros (FRM/SF/S) es miembro de este comité.

Aunque se implantó el sistema, los procesos todavía tienen que insertarse totalmente, lo que dio lugar a algunas omisiones de activos intangibles al cierre del ejercicio. Se necesita más comunicación en toda la Organización para asegurar que este sistema funcione de la manera más eficaz.

**Se puso en práctica parcialmente**

**Recomendación 9:**

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.

El documento del mecanismo de respuesta institucional se ultimó y se presentó a la Gerencia Ejecutiva. Se aprobaron los principios principales del nuevo mecanismo de respuesta. Se espera que el documento evolucione con las reformas humanitarias y las enseñanzas extraídas de desastres anteriores.

El documento se emitió el 9 de febrero del 2012, por lo que no se adoptó en el ejercicio económico del 2011. Sin embargo, incorpora las principales enseñanzas extraídas y aborda las inquietudes clave. Observamos que este documento seguirá evolucionando y recibirá enseñanzas de otros sitios. Estamos satisfechos de que el documento aborde nuestras preocupaciones centrales y consideramos que el personal se beneficiaría de la capacitación formal para acompañar este documento cuando se entregue a los empleados de la OPS.

**Se puso en práctica**

**Recomendación 10:**

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.

Los Servicios de Contabilidad de los Países de FRM (FRM/RA/C) visitó la representación de Brasil en septiembre y octubre del 2011. La estructura de la Representación de Brasil sigue descentralizándose. Se lograron algunos avances en el 2011 para fortalecer la coordinación de las operaciones entre la Administración y las Unidades Técnicas. FRM/RA/C seguirá vigilando las operaciones financieras muy de cerca en la Representación del Brasil mediante verificaciones al azar y teleconferencias mensuales con el Administrador y otros funcionarios clave del equipo de administración.

El apoyo adicional prestado ha sido crucial para el mejoramiento en la Representación en el Brasil en el 2011, incluido el examen de las acumulaciones realizado por un consultor en nombre de la OPS. Sin embargo, los errores encontrados durante la auditoría del 2011, aunque muy reducidos en comparación con el 2012, demuestra que todavía se necesita más apoyo, en particular dada la rotación de personal dentro de la Representación del Brasil.

**Se puso en práctica parcialmente**

**Recomendación 11:**

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.

La primera reunión del Comité de Auditoría para el 2012 se celebrará en Washington los días 10 y 11 de abril. El Comité tendrá la oportunidad de examinar el Informe Financiero del Director y recibir una sesión informativa del Auditor Externo.

Esto actuará como un control eficaz para asegurar que el Comité de Auditoría satisfaga las necesidades de la OPS; por consiguiente, debe ser un punto habitual del orden del día incluido en reuniones tan a menudo como se considere necesario (con respecto a las Atribuciones).

**Se puso en práctica**

**Recomendación 12:**

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

El Director de Administración ha iniciado la formulación de un marco conceptual para aplicar un programa de gestión del riesgo institucional para la OPS en el 2011. El método utilizado por la OPS para la gestión del riesgo es un proceso integral y sistemático que no está representado por un registro estático del riesgo, sino por un proceso que continuamente está identificando, mitigando, vigilando y comunicando los principales sucesos de riesgo a la Organización. Este tipo de proceso requiere un marco de gestión de riesgos, gobernanza de riesgos, una metodología de evaluación de riesgos y capacitación antes de que puedan realizarse evaluaciones integrales del riesgo que es lo que se requiere antes de crear un registro de riesgos objetivo y exacto.

En abril del 2011, AM presentó el marco conceptual a EXM basado en la norma ISO-UNE 31000 que se aprobó. Se hicieron dos evaluaciones de riesgos en las Áreas de Gestión de Compras y Suministros y en el Fondo Rotatorio del Programa Ampliado de Inmunización para la Compra de Vacunas para someter a prueba la metodología diseñada y asegurar que fuese apropiada para la Organización. Como resultado de estos ejercicios, el Director de Administración aprobó la utilización de la metodología y programó evaluaciones de los riesgos para las Áreas de Gestión de Recursos Financieros, Gestión de Compras y Suministros, Servicios de Tecnología de la Información, Operaciones de Servicios Generales y Gestión de Recursos Humanos que deberán estar listas en la primavera del 2012. Estas evaluaciones de los riesgos se centran en los niveles estratégicos y operativos de estas áreas.

Aunque estamos totalmente de acuerdo con estas observaciones y recibimos con agrado el progreso logrado, está claro que todavía queda mucho por hacer para que estos procesos estén plenamente incluidos. Comentamos este tema más a fondo en el cuerpo principal de nuestro informe.

**Se puso en práctica parcialmente**