

Informe del Auditor Externo

Esta página se ha dejado en blanco intencionalmente



TRIBUNAL DE CUENTAS
DE ESPAÑA

Organización Panamericana de la Salud

Informe detallado sobre la auditoría de los
estados financieros del 2012

La finalidad de la auditoría es colaborar con la organización auditada para que alcance sus objetivos, al tiempo que apoya el cumplimiento de los principios de transparencia, legalidad y administración financiera adecuada.

El Tribunal de Cuentas de España, encabezado por su Presidente, presta servicios de auditoría externa a organismos internacionales, en forma independiente de su función como supremo órgano fiscalizador de España. El Presidente y el Tribunal de Cuentas de España son independientes del gobierno español y velan por el gasto adecuado y eficaz de los fondos públicos y por la rendición de cuentas al Parlamento de España. El Tribunal de Cuentas verifica las cuentas de todos los organismos del sector público y de los partidos políticos, colabora en las actividades relacionadas con su función como miembro activo de INTOSAI y EUROSAI y participa en trabajos de auditoría dentro de proyectos de la Unión Europea y fuera de ella.

ÍNDICE

1. Resumen ejecutivo	102
2. Examen financiero	106
3. Representaciones en los países	109
4. Cuestiones de gobernanza	115
5. Seguimiento de las recomendaciones del año anterior	130
Anexo A: Resumen de las recomendaciones de la auditoría	131
Anexo B: Aplicación de recomendaciones de años anteriores	134

1. Resumen ejecutivo

1.1. Introducción

- 1 Hemos emitido un dictamen de auditoría sin salvedades acerca de los estados financieros consolidados para el ejercicio 2012 que presentan adecuadamente, en todos los aspectos fundamentales, la situación financiera y los resultados de las operaciones y los flujos de efectivo para el ejercicio financiero que finalizó el 31 de diciembre del 2012; 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 consolidados.
- 2 Los estados financieros consolidados de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) correspondientes al 2012 representan el tercer año en que se han utilizado las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS). Esta opinión sin salvedades significa que las IPSAS forman parte de la gestión contable de la Organización y reconocemos este logro.
- 3 Sin embargo, el sistema de computación que sustenta la contabilidad es anticuado; no fue diseñado para un sistema de contabilidad basado en criterios de acumulación y exige ajustes manuales al finalizar el ejercicio financiero. Pensamos que la ejecución del proyecto de planificación de recursos empresariales (ERP) mejorará la gestión económica y financiera en la Organización y el registro de las transacciones, la presentación de información y la preparación de los estados financieros consolidados.

1.2. Resultados generales de la auditoría

- 4 Hemos verificado los estados financieros consolidados de la OPS de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría emanadas de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), las Normas y Directrices de Auditoría, formuladas por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas y las Normas Internacionales de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).

- 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 2012 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 de seguimiento adoptadas por la gerencia en respuesta a las recomendaciones incluidas en nuestro Informe provisional (diciembre 2012), se presentan en el anexo B.
- 8 Los estados financieros del 2012 corresponden al primer año de la designación del Tribunal de Cuentas de España como auditor externo de la OPS. Hemos seguido el protocolo de las Naciones Unidas relativo a la transferencia de las funciones de nuestros antecesores, la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, y agradecemos la ayuda que nos brindaron para esos trámites.
- 9 También nos gustaría agradecer a la OPS el enfoque profesional y constructivo que adoptó en su relación con la auditoría externa en este primer año de nuestra participación. Confiamos en que la gerencia de la OPS siga comprometida siempre con el proceso de auditoría y procure mejorar los procesos y los procedimientos en respuesta a nuestras recomendaciones de auditoría.

1.3. Resumen de los resultados principales

- 10 En este informe hemos abordado la situación financiera de la Organización; las cuestiones de gobernanza; el programa PALTEX y nuestros resultados con respecto a las representaciones en los países.
- 11 Con respecto a las representaciones en los países, hemos señalado que el ambiente interno de control a través de la red de representaciones considerado en conjunto es adecuado; pero, hemos subrayado la importancia de lograr un cumplimiento total de la base de devengo de las IPSAS, así como de las normas para compras, y para cursos y seminarios. Hemos recomendado que la OPS siga adoptando 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 Consideramos que la OPS todavía está expuesta al riesgo de los tipos de cambio en varias transacciones y pensamos que la OPS debe estudiar la posibilidad de establecer coberturas para el riesgo de los tipos de cambio.
- 13 La situación del proyecto del PMIS ha cambiado con la aprobación del nuevo caso de negocios que contiene todos los parámetros necesarios para comprenderlo y representa un gran avance en dicho proyecto. Sin embargo, la OPS debe hacer un esfuerzo para simplificarlo y, si fuera posible, acortar el lapso de ejecución del proyecto de planificación de recursos empresariales y, en especial, la fase de preejecución. La OPS también debe empezar el análisis necesario para determinar los pasos a seguir en la futura primera fase.
- 14 El proyecto de gestión de riesgos institucionales debe considerarse como un procedimiento institucional integrado en los procesos institucionales. El proyecto de gestión de riesgos institucionales debe financiarse con recursos suficientes para permitir la ejecución completa del proyecto.
- 15 La OPS tiene que actualizar el Manual electrónico para suministrarle a todo el personal de la OPS toda la información con respecto a todas las normas y procedimientos de la OPS, que pueden consultarse fácilmente en un documento único y en un formato adecuado. Hemos recomendado que la OPS proceda a

actualizar el Manual electrónico con todas las normas y procedimientos relacionados con la administración de la OPS.

- 16 La Conferencia Sanitaria Panamericana ordenó que se consolidaran de nuevo en la OPS, la gerencia y la administración generales de todos los aspectos del programa PALTEX, lo que comprende su activo, administración, operaciones, inventario, compras y finanzas.

La OPS debería analizar el funcionamiento actual del programa y tener en cuenta el consumo cada vez mayor de medios digitales (libros electrónicos, aplicaciones para dispositivos móviles y computadoras, libros en línea, etc.), en comparación con la publicación tradicional (libros en papel) y el crecimiento de las redes sociales donde se comparte el contenido y los usuarios interactúan.

Creemos que la OPS debería considerar emprender un estudio sobre la viabilidad técnica y económica futura del programa PALTEX.

2. Examen financiero

- 17 Los Comentarios de la Directora sobre los estados financieros presentan un análisis integral del desempeño financiero de la Organización en el 2012. 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.
- 18 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:
- En el ejercicio financiero 2012, el primer año del bienio, la OPS registró un excedente neto de \$8.875 millones.
 - En el 2012, los ingresos totales por la compra de suministros de salud pública aumentaron en 23%, para llegar a \$562,4 millones, en comparación con \$455,9 millones en el 2011. Por medio de procesos amplios de licitación internacional, la OPS puede adquirir, a precios asequibles, vacunas, equipos y suministros de salud pública, en nombre de los Estados Miembros y las instituciones internacionales. Estos ingresos son la principal partida contable pertinente que representa el 57% del saldo general de los ingresos. La importancia relativa de estas partidas contables no mostró cambios importantes entre el 2011 y el 2012.
 - Los ingresos también revelan un aumento importante del saldo de los ingresos varios al 31 de diciembre del 2012 en comparación con el 2011, al pasar de \$1,5 millones a \$20,1 millones a finales del 2012. Esta cifra incluye el valor del programa PALTEX, \$17,8 millones, reconocidos como una ganancia.
 - Los ingresos varios incluyen revaluaciones de divisas, ganancias y pérdidas debidas a las tasas de cambio, intereses devengados, ganancias y pérdidas devengadas, y ganancias y pérdidas por la venta de propiedades, planta y equipo. No obstante, debido a que el rubro de ingresos varios representa apenas 2,1% del monto total de los ingresos, no tiene una marcada repercusión en las cifras finales de ingresos.
 - Por último, el total de los ingresos había aumentado de \$838,4 millones en el 2011 a \$978,5 millones, lo que representa una variación relativa de 16,7%.

- Los gastos de la OPS aumentaron en 15,9% al pasar de \$836,32 millones en el 2011 a \$969,7 millones al 31 de diciembre del 2012.
- El costo del personal y otros costos afines aumentaron en 14,9%, al pasar de \$162 millones en el 2011 a \$187 millones en el 2012, debido a un aumento de los gastos relacionados con el personal internacional y nacional. No hubo aumentos en los costos de los consultores ni del personal temporero.
- Los gastos relacionados con las compras (suministros, materiales y productos básicos) han aumentado 16,6%, de acuerdo con el aumento general del gasto en la Organización. Sin embargo, los gastos de viaje han aumentado en 30%, al pasar de \$53 millones en el 2011 a \$69 millones en el 2012. Las transferencias y las donaciones a las contrapartes han aumentado también en 28,8% (de \$33 millones en el 2011 a \$43 millones en el 2012).
- Los servicios contractuales han disminuido de \$106,6 millones en el 2011 a \$93 millones en el 2012 (12,75%).
- Los saldos en caja de la OPS han aumentado en 54% para llegar a \$160,9 millones en el 2012 (con lo cual se recuperaron los niveles del 2010). Este aumento compensó parcialmente una disminución en las inversiones, tanto a corto como a largo plazo (\$27,7 millones) y una reducción del saldo de las cuentas por cobrar (\$121,6 millones). La reducción de las cuentas por cobrar se explica por una disminución considerable en los fondos de las contribuciones voluntarias.
- Aunque la OPS dispone de recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones financieras (\$175,3 millones en saldos de los fondos y reservas, un 32% superior a las cifras del 2011), la estabilidad financiera de la entidad exige una vigilancia estricta de la disminución considerable de esos activos. Si esto se convierte en una tendencia, la OPS debe adoptar las medidas necesarias para velar por la continuidad de sus actividades y proyectos.
- Ha habido un aumento grande del monto de los inventarios causado por la inclusión del programa PALTEX, así como una revaluación significativa en un activo específico de Propiedades, planta y equipo que aumentó en una cifra neta de \$16,9 millones entre los ejercicios económicos (16%).

- El saldo de las inversiones a largo plazo se situó en \$215,5 millones, suma que debería ser adecuada para cubrir las necesidades de la OPS identificadas como pasivos a largo plazo.
- El pasivo para las prestaciones de los empleados ha aumentado en 2,6%. Por lo tanto, la suma de \$180 millones registrada en el 2011 se ha convertido en una obligación de \$186 millones. Detrás de esta cifra, el valor del activo del Plan es de alrededor de 47,1% mayor (\$26 millones a \$39 millones) mientras la Organización sigue haciendo aportes al Plan. Sin embargo, el valor de la obligación definida de beneficios ha aumentado en 8,5% (pasó de \$281 millones a \$305 millones). El aumento en el pasivo es causado por el alza de los costos médicos y la expectativa de un rendimiento bajo de la inversión debido a la situación económica mundial.
- Para la OPS, hacer frente al financiamiento futuro de esta obligación constituye un reto financiero. Sin embargo, desde una perspectiva de corto plazo la OPS cuenta con recursos suficientes recursos para financiar las prestaciones del personal.

3. Representaciones en los países

3.1. Introducción

- 19 La OPS está presente en más de 30 países en toda la Región de las Américas. Las operaciones y la ejecución de proyectos de la OPS a nivel de país son administradas por 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 2012 fueron de \$214,4 millones (2011: \$199 millones), que es un componente importante de la actividad objeto de los informes de la OPS y, por lo tanto, hicimos visitas de campo para obtener aseguramientos sobre el control de los fondos y los gastos administrados localmente.
- 20 Nuestra selección de las representaciones en los países se determina mediante una evaluación 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.
- 21 En el 2012, visitamos las representaciones de la OPS en Costa Rica y Brasil. 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 tercer año consecutivo en que los auditores externos han 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.
- 22 Además, en el transcurso del trabajo de auditoría sobre el terreno efectuado en la Sede examinamos la documentación con respecto a la actividad de todas las representaciones en los países.

23 En el 2012, se firmó un acuerdo entre el Organismo de Salud Pública del Caribe (CARPHA) y la OPS en cumplimiento de la resolución CD50.R14 del Consejo Directivo de la OPS. Como resultado, el 1 de enero del 2013 el Centro de Epidemiología del Caribe (CAREC) y el Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe (CFNI), ambos administrados por la OPS fueron desmantelados y transferidos al Organismo de Salud Pública del Caribe (CARPHA). Hemos preparado las Cartas de Confirmación sobre los estados de situación financiera al 31 de diciembre del 2012 para el Centro de Epidemiología del Caribe (CAREC) y el Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe (CFNI).

No obstante, los estados financieros consolidados de la OPS incluyen todos los estados financieros de estos centros en el 2012.

24 Examinamos las recomendaciones que el auditor externo anterior (Oficina Nacional de Auditoría) había hecho después de sus visitas a la Representación en el Brasil en el 2010 y el 2011 y podemos afirmar que se han logrado mejoras considerables, en particular en la comprensión del proceso de la acumulación (o devengo) y su aplicación correcta.

3.2. Riesgo debido a la tasa de cambio

25 Las transacciones financieras de la OPS están condicionadas por algunos factores económicos con respecto al mercado de divisas. Por ejemplo, podrían mencionarse el mercado de las divisas internacionales, la situación económica a nivel de país, regional y mundial, las normas bancarias en los países, la reglamentación sobre divisas de cada país, entre otras cosas.

26 La moneda funcional y para la presentación de informes es el dólar de los Estados Unidos. Además, la OPS aplica el tipo de cambio oficial de las Naciones Unidas (UNORE), que se actualiza periódicamente, para todos los fines contables.

27 La respuesta de la administración a estas cuestiones dieron lugar a varias medidas. Mencionamos, entre otras:

- Normas para definir la administración de tesorería. En términos generales, las representaciones en los países mantienen un monto limitado de saldos en caja

para cubrir los gastos por un máximo de 30 días y todo exceso de fondos en moneda nacional se convierte a dólares de los Estados Unidos.

- Una política de inversiones muy prudente para asegurar un nivel máximo de seguridad, un nivel adecuado de liquidez y de rendimiento.
- Una relación preferencial con un banco internacional reconocido. Esto le permite a la OPS administrar las transacciones bancarias de una manera eficaz.
- Se adoptaron herramientas para efectuar los pagos: Cámara de compensación automática (ACH), transferencias telegráficas, tarjetas de crédito, cheques, etc.

28 Sin embargo, consideramos que la OPS todavía sigue expuesta a riesgos debido a las tasas de cambio en, por lo menos, tres tipos diferentes de transacciones:

- Al vender dólares de los Estados Unidos para comprar moneda nacional. Este tipo de transacciones se hace varias veces al año, según las necesidades en cuanto a desembolsos que tenga cada representación en el país.
- Cuando se ha acordado recibir las contribuciones en una moneda diferente del dólar de los Estados Unidos (ya que la moneda funcional de la OPS es el dólar de los Estados Unidos).
- Cuando se vende moneda nacional para comprar dólares de los Estados Unidos, por ejemplo, en el caso de que haya un exceso del saldo en caja depositado en cuentas en la moneda local.

29 El nivel de riesgo depende del intervalo de fluctuación de las divisas y de la actividad de la Organización en cada país. El hecho es que el riesgo para la OPS debido al tipo de cambio se observa especialmente en algunos países (Brasil, Colombia, Venezuela)

30 Por otro lado, el Manual electrónico de la OMS reglamenta en su capítulo X.1.2 la gestión del riesgo debido a los tipos de cambio. En el Manual electrónico de la OMS se indica el uso de algunos derivados como instrumentos de cobertura del riesgo, por ejemplo, los bonos con tope máximo y mínimo de interés o los contratos a plazo para reducir la repercusión de los movimientos en los diferentes tipos de cambio.

31 A pesar de que la gerencia ha estudiado los informes acerca de las propuestas para abordar este riesgo, todavía no se ha tomado una decisión.

32 En nuestra visita a la Representación en Brasil, observamos algunas operaciones bancarias con respecto a la venta del excedente de reales brasileños (BRL) para mantener en la cuenta corriente solo el monto de moneda nacional necesario para cubrir los gastos de la Representación en el Brasil durante 30 días. Como resultado, la OPS se encontraba expuesta al riesgo debido al tipo de cambio y efectuó el cambio de divisas en una situación desfavorable.

Recomendación 1: Por consiguiente, y dada la considerable suma de dinero de esas operaciones, recomendamos que la OPS considere la posibilidad de protegerse del riesgo de las tasas de cambio. La OPS, según ha recomendado el Comité de Inversiones, podría considerar, entre otras, las siguientes opciones para abordar el riesgo debido al cambio de divisas:

- El uso de derivados financieros (contratos a plazo, bonos con tope máximo y mínimo de interés, límites superiores e inferiores) para protegerse del riesgo de las tasas de cambio.
- Invertir localmente en caso de que las inversiones cumplan con las políticas conservadoras de inversión adoptadas por la Organización. Alentamos a la Organización a mantener una política prudente de inversiones.
- Aumentar temporalmente los saldos de moneda nacional, a fin de reducir al mínimo el riesgo debido al cambio de divisas.

3.3. Cartas de acuerdo

- 33 La política para utilizar las cartas de acuerdo es muy variable y actualmente está en proceso de evaluación.
- 34 Durante nuestra visita a la Representación en el Brasil, no fue posible emitir una opinión acerca de si las funciones cumplidas por las cartas de acuerdo son adecuadas en el marco de las exclusiones estipuladas en el Manual electrónico y no pudimos verificar si las personas contratadas para ejecutar el trabajo eran empleados de instituciones públicas.
- 35 Detectamos que hay un riesgo de que las cartas de acuerdo pudieran utilizarse para otras finalidades distintas a aquellas para las cuales se crearon, a menos que se apruebe una política claramente definida, y que quizás se hayan utilizado los fondos de las cartas de acuerdo para pagar por servicios prestados por empleados de una institución del sector público.

Recomendación 2: Recomendamos que en el Manual electrónico se definan las exclusiones para la utilización de las cartas de acuerdo de manera más clara, a fin de evitar el uso indebido y los malentendidos con respecto a este valioso instrumento de cooperación. Sugerimos especificar cuáles servicios deben excluirse del uso de las cartas de acuerdo y establecer mecanismos de control para velar por que se cumplan estas disposiciones.

3.4. Cursos y seminarios

- 36 La definición de cursos y seminarios no está clara en los procedimientos de la OPS; además, no está actualizada ni se adapta completamente a las necesidades reales de las representaciones en los países. Por otro lado, debido a que la categoría de los cursos y los seminarios no está definida claramente ni actualizada y, debido a que hay diferentes maneras de registrarlos en el sistema de contabilidad, hay un riesgo relacionado con el control y el seguimiento de este asunto.

Recomendación 3: Para entender y controlar mejor la categoría de "Cursos y seminarios", estos deben canalizarse a través de cartas de acuerdo si son impartidos por entidades externas o mediante contratos de servicio si los imparte la OPS y están dirigidos a los

funcionarios de la OPS. Por consiguiente, le recomendamos a la OPS que reconsidere el concepto actual y la reglamentación de esta categoría tan importante.

3.5. Convenio de servicios contractuales

37 En nuestro trabajo de auditoría, observamos que las representaciones en los países muy a menudo utilizaban acuerdos de servicios contractuales para obtener productos técnicos y, en algunos casos, no había suficiente transparencia en el proceso de selección. Además, notamos que en la Sede la justificación para adjudicar algunos contratos de servicio a una única fuente es muy débil y no demuestra que el contratista es "el mejor proveedor para satisfacer los requisitos de la OPS estipulados en la solicitud de propuestas o invitación a licitación al precio más bajo" según se exige en el Manual electrónico.

En el 2012, el porcentaje de contratos de servicio adjudicados en la Sede de una única fuente fue muy alto (236 de 296).

Recomendación 4: Recomendamos que se utilice un proceso de selección más abierto que incluya al menos tres ofertas, según se establece en el procedimiento de compras de la OPS. En los casos en que hay solo un candidato debido al alto nivel de especialización que se necesita, esto debe justificarse con toda claridad.

3.6. Contabilidad

38 De conformidad con las IPSAS, se exige a las entidades que reconozcan el gasto en los estados financieros según el principio de la acumulación (o devengo). Aunque reconocemos que ha mejorado la comprensión de los conceptos de acumulación (o devengo), sigue existiendo un cierto nivel de error en su aplicación. También hemos observado que hay casos de prepagos no identificados.

Recomendación 5: Recomendamos que la OPS siga reforzando la capacitación en los conceptos de las IPSAS y mantenga una supervisión cercana de las unidades expuestas a mayores riesgos.

4. Cuestiones de gobernanza

39 Los Cuerpos Directivos de toda organización internacional disponen de mecanismos para supervisar la eficacia de sus actividades. Como parte de nuestra auditoría, hemos examinado estos mecanismos.

4.1. Sistema de información gerencial de la Oficina Sanitaria Panamericana (PMIS)

4.1.1. Antecedentes

40 Las fechas clave en el proceso para modernizar el sistema institucional de gestión de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP), han sido las siguientes:

- En el 2008, el 48.º Consejo Directivo autorizó los estudios para modernizar el sistema de información gerencial de la Oficina Sanitaria Panamericana, conocido como Proyecto de Modernización del Sistema de Información Gerencial (PMIS).
- En el 2010, el 50.º Consejo Directivo aprobó un Sistema de Planificación de Recursos Empresariales (ERP). El presupuesto estimado del proyecto fue de \$20,3 millones.
- El 8 de junio del 2011, la Directora anunció formalmente el lanzamiento del Sistema de Información Gerencial de la OSP (PMIS). El cronograma de ejecución previsto constaba de dos fases: la fase de preejecución (junio 2011 a mediados del 2012) y la fase de ejecución (mediados del 2012 a mediados del 2014).

41 A pesar del esfuerzo considerable dedicado a lograr varios resultados importantes, algunos elementos clave de la fase de preejecución no estuvieron listos de acuerdo a lo previsto y, por lo tanto, no se cumplió el cronograma del proyecto. Además, la OPS no había preparado un caso de negocios plenamente formulado que justificara la necesidad de un ERP, con los costos y beneficios relacionados con el sistema, los planes detallados del proyecto, los recursos necesarios definidos y designados claramente, que estipulara los recursos de personal, y el seguimiento cuidadoso del

progreso, los riesgos y otros asuntos que incidían en el cronograma y los costos del proyecto.

- 42 Por último, los costos calculados después de seleccionar a un proveedor, el proveedor de integración de sistemas seleccionado provisionalmente (solución de Nivel 1), y otros gastos calculados por la OPS, sumaban cerca de \$29,4 millones, un monto muy superior al presupuesto calculado inicialmente de \$20,3 millones).

4.1.2. Situación del sistema de planificación de recursos empresariales (ERP)

- 43 Dados los antecedentes mencionados y para resolver la situación descrita, en octubre del 2012, la OPS nombró a un equipo de análisis del caso de negocios, cuyos miembros, bajo la orientación del Comité Directivo del PMIS, fueron los principales responsables del proceso institucional, que incluyó al Director del Proyecto y a puntos focales de las siguientes áreas: Planificación, Presupuesto y Desarrollo Institucional (PBI), Gestión de Recursos Financieros (FRM), Gestión de Recursos Humanos (HRM), Gestión de Compras y Suministros (PRO), Servicios de Tecnología de la Información (ITS) y representaciones en los países. El equipo de análisis del caso de negocios recibió apoyo de asesores externos. Esto significó que la mayor parte del trabajo que se había hecho anteriormente no era útil para la OPS. Para ese momento, se había gastado en el proyecto la cantidad de \$1,1 millones del presupuesto calculado para el ERP de \$20,3 millones.
- 44 En enero del 2013, se presentó el documento del caso de negocios que incluía la información necesaria para los Estados Miembros y el personal de la OPS, a fin de dar a conocer las ventajas del sistema de planificación de recursos. Esto incluía la información relacionada con la actividad de la OPS, lo que implica una transformación empresarial, el rediseño institucional y la consolidación de las aplicaciones de software y los procedimientos utilizados por la Organización.
- 45 El 19 de febrero del 2013, la Directora cambió la responsabilidad y la estructura del equipo del proyecto del PMIS. La nueva estructura del proyecto es la siguiente:

- Patrocinador ejecutivo del proyecto: Director de Administración.
- Carta del proyecto: El Comité Directivo examinará y revisará la carta del proyecto, de conformidad con la nueva estructura.
- Gestión del proyecto: De aquí en adelante, el proyecto será administrado por un equipo nuevo, establecido dentro de la oficina del Director de Administración. El gerente de Servicios de Tecnología de la Información (ITS) estará al frente del proyecto.

4.1.3. Metas principales

46 Se considera que la meta general del proyecto consta de seis elementos¹:

- mejorar la gestión de los programas de cooperación técnica;
- reducir la complejidad del proceso y brindando una oportunidad de reorientar recursos para concentrar más la atención en misión de la OPS;
- simplificar los procesos institucionales de la Organización para reducir la duración de los ciclos y los pasos del proceso, así como la carga que recae en los participantes en el proceso;
- reducir la mano de obra en funciones administrativas clave y aumento de la eficiencia de las operaciones
- mejorar el acceso a la información y su calidad, y
- descentralizar la toma de decisiones al tiempo que se aumenta la rendición de cuentas sobre los resultados.

4.1.4. Alcance del proyecto

47 El alcance del proyecto abarca todos los niveles geográficos de la Organización: regional/sede; subregional; y de país, e incluye la sustitución de los sistemas existentes de información, así como de las herramientas de apoyo de las operaciones que sustentan a las siguientes áreas:

¹ Terms of Reference: Business Case PASB Management Information System (PMIS) Modernization Project. 28 enero, 2013.

- Programa, planificación y gestión.
- Presupuesto.
- Finanzas.Compras.
- Recursos humanos.
- Aprendizaje institucional.
- Nómina de sueldos.
- Viajes.
- Capacidades de almacenamiento de datos.
- Manejo de las relaciones con los clientes.
- Gestión de recursos humanos.

48 El caso de negocios presenta el cronograma siguiente:

- Fase de preejecución (marzo a septiembre del 2013). Esta fase incluirá: investigación sobre proveedores de software de ERP de nivel intermedio; preparación para simplificar la solicitud de propuesta centrada en el nivel 2; depuración de los datos; ampliación de las comunicaciones; e inicio del proceso de gestión del cambio. Además, en esta fase empezará el proceso de preparación de datos (incluida la determinación de los datos faltantes y de los datos duplicados, y evaluación de la calidad de los datos).
- Primera fase (octubre del 2013 a septiembre del 2014). En esta fase tendrá lugar el reemplazo de los sistemas que sustentan los procesos de planificación y gestión de los programas, el presupuesto, las finanzas y las compras.
- Segunda fase (octubre del 2014 a septiembre del 2015). En esta etapa se reemplazará el sistema de recursos humanos y nómina de sueldos.

4.1.5. Fuente de financiamiento

49 El presupuesto del proyecto de PMIS es de \$20,3 millones. Este monto fue presentado al Consejo Directivo del 2010. La fuente de financiamiento principal es una Cuenta Especial (\$10 millones), creada con fondos excedentarios desde el bienio 2006-2007; los \$10 millones restantes provienen de una combinación de las tasas por puesto

ocupado y fondos resultantes de la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS) en el bienio 2010-2011. De este monto, los gastos ya efectuados en honorarios del asesor externo y la elaboración del caso de negocios fueron de cerca de \$1,1 millones.

- 50 La OPS ha tratado de adaptar el costo del proyecto al monto de \$20,3 millones aprobado por el Consejo Directivo del 2010. El nuevo documento de caso de negocio contiene un análisis comparativo del costo calculado para el proyecto original (\$29,3 millones); el agregado de los costos recurrentes anuales propuestos del ERP que suman \$8,8 millones, tales como cambios en personal, software, equipo, servicios y mantenimiento, anchura de banda, personal de reemplazo, recuperación de desastres, ejecución, imprevistos, depreciación y amortización; y las reducciones anuales en los costos operativos (\$5,2 millones), debidas básicamente a cambios en el personal, el software, los servicios y el mantenimiento. Por consiguiente, este análisis demuestra que el PMIS no recuperará su inversión inicial.

En consecuencia, la OPS ha elegido como proveedores del ERP a los que se ocupan del nivel medio o mercado intermedio y se centran en empresas con ventas anuales que van desde \$100 millones hasta \$1 mil millones (solución de nivel 2). Se calcula que este tipo de solución alternativa de un ERP de nivel 2 podrá satisfacer las necesidades de la organización y sus actividades.

El costo de poner en práctica un ERP de nivel 2 asciende a cerca de \$20 millones, de manera que estaría acorde con el presupuesto original previsto para el proyecto. La OPS se había puesto en comunicación con cinco proveedores de nivel 2 y en el momento de escribir este informe había rechazado a tres de ellos.

4.1.6. Examen de auditoría

- 51 La situación del proyecto de PMIS ha cambiado con la aprobación del nuevo caso de negocio. En el proyecto anterior no se habían definido correctamente aspectos clave como la identificación de los costos, incluidos los costos luego del mantenimiento, los beneficios previstos, riesgos identificados y mitigación del riesgo de cada uno de los riesgos identificados, entre otros aspectos.

Después de analizar el caso de negocios actual, concluimos que a nuestro modo de ver contiene todos los parámetros necesarios para adquirir un conocimiento integral del proyecto de PMIS, con detalles acerca de la fuente de financiamiento, el enfoque del proyecto, las metas clave, los cambios clave en las prácticas, el costo del proyecto y el análisis de costos y beneficios, entre otros temas.

- 52 En resumen, el nuevo caso de negocios es un gran paso adelante en el proyecto de PMIS. Sin embargo, básicamente se trata de un documento que describe la fase preliminar del proyecto. La OPS debe empezar a trabajar para definir los pasos que dará en la próxima primera fase. Además, la OPS debe definir indicadores o metas para vigilar el progreso en la ejecución del sistema de ERP.
- 53 Desde nuestro punto de vista, y sobre la base de nuestra experiencia al auditar las organizaciones del sector público que tienen un sistema de ERP en funcionamiento, el apoyo del nivel ejecutivo al comienzo y a todo lo largo del proyecto es muy importante. Además, consideramos que la ejecución de un proyecto de ERP en una organización tan compleja como la OPS exige el esfuerzo y el compromiso de todos los funcionarios. Por consiguiente, es necesario que el personal está informado acerca del progreso del proyecto, de sus ventajas, beneficios y costo y, además, la capacitación del personal debe planificarse con mucha antelación.
- 54 Con respecto a la fecha de la ejecución del sistema de ERP, creemos que la OPS debe hacer un esfuerzo especial para finalizarlo y, si fuera posible, acortar el plazo. En ese sentido, la fase de preejecución es fundamental. La elección correcta del proveedor de nivel 2, el proceso de gestión del cambio, la elección del mejor producto para el software central del sistema de ERP y el proceso de depuración de los datos debe empezar cuanto antes. El cumplimiento del cronograma previsto es muy importante porque algunas de las aplicaciones de software que utiliza la Organización están desactualizados, por lo que no pueden sustentar la información y los estados financieros basados en las IPSAS, lo que genera un proceso complejo y difícil para preparar los estados financieros, así como operaciones manuales y de ajustes de sistemas (depreciación de activos, base de acumulaciones, capitalización de activos tangibles e intangibles, etc.). Por otro lado, el 2015 es un año de finalización de un bienio; por consiguiente, sería aconsejable que el sistema de ERP estuviera instalado y funcionando correctamente en el próximo bienio.

Recomendación 6: Recomendamos que la OPS dedique todos sus esfuerzos para cumplir con la fecha límite calculada para la fase de preejecución como un asunto prioritario. Esa fase es la más importante ya que define la gestión integral del cambio y la estructura de todo el proyecto del sistema de ERP.

Recomendación 7: Recomendamos que la OPS aumente sus actividades de comunicación e información a través de todos los niveles de la Organización. Es necesario que el personal esté informado acerca del progreso del proyecto, de sus ventajas, beneficios y costo y, además, la capacitación del personal debe planificarse con mucha antelación.

Recomendación 8: Recomendamos empezar el análisis necesario para determinar los pasos que deben darse en las próximas primera y segunda fases. Además, la OPS debe definir indicadores o metas para vigilar el progreso en llevar a la práctica el sistema de ERP.

4.1.7 Conclusiones

- 55 La situación del proyecto de PMIS ha cambiado con la aprobación del nuevo caso de negocios. En el proyecto anterior no se habían definido correctamente algunos aspectos clave como la identificación de los costos, entre otros los costos luego del mantenimiento, los beneficios previstos, riesgos identificados y mitigación del riesgo de cada uno de los riesgos identificados, entre otros aspectos.
- 56 Después de analizar el caso de negocios actual, concluimos que contiene todos los parámetros necesarios para adquirir un conocimiento integral del proyecto de PMIS, con detalles acerca de la fuente de financiamiento, el enfoque del proyecto, las metas clave, los cambios clave en las prácticas, el costo del proyecto y el análisis de costos y beneficios, entre otros temas. En resumen, el nuevo caso de negocios es un gran paso adelante para el PMIS.
- 57 Sin embargo, básicamente se trata de un documento que describe la fase preliminar del proyecto. Deben desarrollarse los siguientes elementos para asegurar el éxito del proyecto del sistema de ERP:
- El apoyo del nivel ejecutivo debe continuar a todo lo largo del proyecto. Los esfuerzos y el compromiso de todos los funcionarios son muy importantes. Es necesario que el personal esté informado acerca del progreso del proyecto, de sus ventajas, beneficios y costos y, además, la capacitación del personal debe planificarse con mucha antelación.
 - La OPS debería hacer un esfuerzo para terminar el proyecto del sistema de ERP y, de ser posible, acortar el lapso para su ejecución, en especial la etapa de preejecución. La elección correcta del proveedor de nivel 2, el proceso de gestión del cambio, la elección del mejor producto para el software central del sistema de ERP y el proceso de datos limpios deben empezar cuanto antes.
 - El cumplimiento del cronograma previsto es muy importante porque algunas de las aplicaciones de software que utiliza la Organización están desactualizadas y no pueden sustentar la información ni los estados financieros basados en las IPSAS, lo que genera un proceso complejo y difícil para preparar los estados financieros, así como operaciones manuales y de ajustes de los sistemas (depreciación de activos, base de acumulaciones, capitalización de activos tangibles e intangibles, etc.). Por

otro lado, el 2015 es un año de finalización de un bienio; por consiguiente, sería aconsejable que el sistema de ERP estuviera instalado y funcionando correctamente en el próximo bienio.

- La OPS debe empezar los análisis necesarios para definir los pasos que dará en la próxima primera fase. Además, la OPS debe definir indicadores o metas para vigilar el progreso en la ejecución del sistema de ERP.

4.2. Gestión de riesgos corporativos

58 En el 2010, se dieron los primeros pasos para crear un marco de gestión de riesgos en la OPS. Durante el 2011, se adoptó un marco basado en la norma ISO3100 (un conjunto de normas reconocidas internacionalmente, que suministran principios y directrices sobre gestión de riesgos).

59 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. La primera reunión del Comité se celebró en noviembre del 2012. En esa reunión se le presentaron al Comité los siguientes temas:

- Antecedentes
- Alcance: La gestión del riesgo institucional de la OPS abarca todas las entidades de la OPS y se aplica a todo el personal que participa en las actividades programáticas y operativas de la sede y las representaciones en los países.
- Definiciones y metas del marco de gestión del riesgo.
- Riesgos detectados con detalles acerca de las áreas en cuestión y establecimiento de la acción de mitigación propuesta, teniendo en cuenta los controles y las responsabilidades existentes.
- Sistema de información sobre gestión del riesgo institucional: software utilizado en el proceso gestión del riesgo.
- Talleres de capacitación impartidos para el personal.
- También se informó sobre la redacción de un documento de política acerca de la gestión del riesgo.

- 60 Actualmente, está pendiente una reunión clave entre la Directora de OPS, el Director de Administración y la persona responsable del proyecto, relativa a los próximos pasos de la gestión del riesgo institucional. Los temas a tratarse son el documento llamado los "Principales riesgos institucionales de la OPS" y la redacción del documento de política de gestión de riesgos institucionales que se incluirá en el Manual electrónico. Esa política incluirá, entre otros aspectos, el alcance, el marco de gestión de riesgos, la política y los procedimientos esenciales, así como las responsabilidades principales que le incumben a la OPS.
- 61 La puesta en práctica del sistema sigue dependiendo de los esfuerzos de solo un miembro clave del personal, que, además, está cerca de su edad de jubilación. Actualmente, alrededor de 50% de todas las unidades de la OPS han recibido capacitación y la ayuda necesaria para comprender bien cómo controlar el riesgo en la Organización de manera eficaz y mantener esa habilidad y los conocimientos, ya que esta capacitación fue impartida por ese funcionario clave.
- 62 Sin embargo, creemos que los siguientes problemas deben resolverse cuanto antes:
- La OPS debe definir la gestión de riesgos como un procedimiento institucional integrado en los procesos institucionales, a fin de conseguir que la Organización mantenga una comprensión integral de sus riesgos.
 - Los recursos dedicados a la puesta en práctica del sistema quizá no sean suficientes para asegurar que el concepto de gestión de riesgos se integre en la cultura de la OPS. Lo anterior es agravado por el hecho de que solamente un funcionario ha estado trabajando en el proyecto desde su comienzo, y esta persona no está lejos de la edad de jubilación.
 - Sería útil establecer un cronograma con los siguientes pasos que deben darse para lograr éxito en el proyecto.

Recomendación 9: Recomendamos que la Directora de la OPS defina la gestión del riesgo como un proceso institucional, con lo cual quedarían demostrados el compromiso y el apoyo, así como la importancia de este proyecto dentro de toda la Organización.

Recomendación 10: Recomendamos que el proyecto de política de gestión del riesgo sea adoptado tan pronto como sea posible.

Recomendación 11: Recomendamos que la OPS cree una unidad de gestión del riesgo para definir las funciones de gestión del riesgo y revisar los recursos dedicados a la ejecución y

mantenimiento del sistema, a fin de asegurar el éxito cuando el sistema esté en pleno funcionamiento.

4.3. Manual electrónico

- 63 La OPS tiene diferentes reglamentos: el Manual electrónico, directivas, normas, varias políticas y numerosas pautas. También hemos notado que algunas representaciones en los países tienen sus propios procedimientos y directrices.
- 64 El hecho de que no haya un Manual electrónico integral y actualizado hace difícil cumplir la misión de la OPS en un ambiente legal confiable.
- 65 La OPS tiene que tener toda la información con respecto a sus normas y procedimientos fácilmente disponibles en un documento único y en un formato útil. El Manual electrónico debe ser la fuente única y estandarizada de información sobre las normas y los procedimientos que guían a los miembros del personal de la OPS en el cumplimiento de sus responsabilidades para alcanzar los Objetivos Estratégicos de la Organización.
- 66 Las políticas incluidas en el Manual electrónico deben revisarse sistemáticamente y aplicarse para brindar apoyo a una gestión eficaz.

Recomendación 12: La OPS necesita un Manual electrónico integral para brindar orientación y asistencia a todo el personal para poner en práctica los valores de la OPS de equidad, excelencia, solidaridad, respeto e integridad. Recomendamos que la OPS proceda a actualizar el Manual electrónico con todas las normas y procedimientos relacionados con la gestión de la OPS.

4.4. Programa PALTEX

4.4.1. Antecedentes

- 67 El Programa Ampliado de Libros de Texto y Materiales de Instrucción (PALTEX) es un programa conjunto de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Fundación Panamericana de la Salud y Educación (PAHEF).

- 68 La Fundación Panamericana de la Salud y Educación, creada por la OPS en 1968, es una organización sin fines de lucro con sede en los Estados Unidos que promueve la pericia en materia de salud pública conducente al desarrollo innovador de generaciones más sanas en las Américas, al asociarse con la OPS, el sector privado y los principales grupos de investigación en salud pública, política y desarrollo. PAHEF, en su calidad de organización independiente, apoya la visión de la OPS de salud para todos.
- 69 PALTEX está funcionando desde 1968 y su objetivo principal es apoyar y mejorar la calidad del proceso educativo, mediante el suministro, a precios asequibles, de material didáctico importante (materiales impresos, instrumentos de diagnóstico básico, libros de texto para profesionales y estudiantes y otras publicaciones) y pertinente, accesible y actualizado, a estudiantes y personal sanitario de todos los países de América Latina y el Caribe, como parte de la cooperación técnica de la OPS.
- 70 Actualmente, la OPS ha firmado convenios con 19 países miembros de América Latina y el Caribe para que PALTEX funcione en esos países; así como un memorando de entendimiento con 570 instituciones participantes (universidades, escuelas, hospitales, asociaciones médicas, etc.).
- 71 PAHEF administraba las compras de libros y equipo médico. Para las actividades de distribución, control de inventarios, relación con instituciones y venta de materiales, PAHEF utilizaba la infraestructura de la OPS. Los gastos, los ingresos y los excedentes del programa, se registraron en los estados financieros de PAHEF hasta el 31 de marzo del 2012.

4.4.2. Situación desde el 1 de abril del 2012

- 72 La Conferencia Sanitaria Panamericana, mediante la resolución CSP28.R3 del 19 de septiembre del 2012, ordenó la consolidación de la gerencia y la administración general de todos los aspectos del Programa PALTEX de nuevo en la OPS, incluidos su activo, administración, operaciones, inventario, adquisiciones y finanzas.
- 73 Aunque PAHEF y la OPS firmaron el acuerdo para la transferencia de recursos de PALTEX el 5 de noviembre del 2012, la puesta en práctica y la gestión del programa PALTEX por la OPS entraron en vigor el 1 de abril del 2012.

- 74 Los fondos del programa fueron transferidos a la OPS después de la firma del acuerdo. Se transfirieron tres tipos de activo: dinero en efectivo \$9,721 millones, inventario \$7,633 millones y Activo Fijo \$433.000. Todo el activo transferido a la OPS para el programa de PALTEX se ha considerado como una adquisición y se reconoció adecuadamente como una ganancia en la declaración de ingresos, que ascendió a \$17,787 millones.
- 75 El 30 de noviembre del 2012, el personal interno de PALTEX hizo un inventario físico. El valor del inventario fue de \$7,998 millones.
- 76 Al 31 de diciembre del 2012, la OPS registró una provisión \$1,322 millones para material obsoleto o dañado en el inventario.

4.4.3. Examen de auditoría

- 77 Hemos analizado la información suministrada por PAHEF a la OPS para apoyar las cifras en cuanto al activo a ser transferido a la OPS. Esta información consta del Informe Financiero al 31 de diciembre del 2011, auditado por McGladrey Company, y el estado de situación financiera al 31 de marzo del 2012.
- 78 Hemos confirmado la coherencia de las cifras suministradas para ambos períodos, según la información incluida en los estados y la actividad de PAHEF en cuanto al programa PALTEX.
- 79 La documentación necesaria para apoyar los datos mostrados en los estados financieros no estuvo a nuestro alcance. Por consiguiente, no ha sido posible contrastar la exactitud de las cifras. No obstante, se auditó el Informe Financiero para el 2011 y se determinó que es correcto.
- 80 En relación con las cifras presentadas al 31 de marzo del 2012, se han comparado con las anteriores al 31 de diciembre del 2011 y las variaciones encontradas no son importantes.

En el acuerdo firmado el 5 de noviembre del 2012 entre PAHEF y la OPS, se acepta la valoración suministrada por PAHEF del activo que se transferirá a la OPS.

- 81 Estamos de acuerdo con la forma en que se ha registrado la operación en el sistema de contabilidad. A falta de una IPSAS actual que trate este tipo de transacción, la materia del tema entra en el alcance de la norma 3 de las Normas Internacionales de Información Financiera (Combinaciones de negocios).
- 82 En relación con los objetivos del programa PALTEX, la OPS debe analizar si la estructura actual (relación entre la Sede, las instituciones participantes en las representaciones de los países y las empresas editoriales) es la más apropiada luego de la transferencia del programa de PAHEF a la OPS. Para efectuar el análisis anterior, la OPS debe considerar el consumo cada vez mayor de medios digitales (libros electrónicos, aplicaciones para dispositivos móviles y computadoras, libros en línea, etc.), en comparación con las publicaciones tradicionales (libros en papel) y el crecimiento de las redes sociales donde el contenido se comparte y los usuarios interactúan.

Recomendación 13: Debido a la diferente valoración del inventario del Programa PALTEX y a la inquietud de que contendría libros obsoletos, dañados o perdidos, le recomendamos a la OPS que contrate a una parte independiente para llevar a cabo un control de los inventarios físicos en su nombre.

Recomendación 14: Consideramos que la OPS debe fortalecer el control del inventario de los libros. Actualmente, el personal de PALTEX registra todas las operaciones en forma manual por medio de un programa de computación. Recomendamos que se utilicen sistemas de control electrónicos dotados de un lector de código de barras que suministra información exacta acerca del inventario.

Recomendación 15: Sugerimos que la OPS haga un estudio sobre la viabilidad técnica y económica futuras del programa PALTEX. Además de analizar si los ingresos obtenidos cubren los gastos de operación, la Organización debe analizar el consumo cada vez mayor de medios digitales en comparación con las publicaciones tradicionales.

5. Seguimiento de las recomendaciones del año anterior

- 83 El informe de la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) correspondiente al 2011 contiene varias recomendaciones sobre la gestión de la OPS. Como parte de nuestro trabajo hemos hecho el seguimiento de los avances que la OPS ha logrado al llevar a la práctica esas recomendaciones. En el anexo B se presenta el seguimiento detallado, que incluye tanto la respuesta de la OPS como nuestras observaciones al respecto.
- 84 En general, somos del parecer de que la OPS ha respondido apropiadamente a las recomendaciones anteriores de la NAO y está adoptando medidas para abordar los problemas planteados. Llegamos a la conclusión de que la OPS ha respondido positivamente a las recomendaciones con respecto al sistema de planificación de recursos empresariales y la Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación. Las recomendaciones acerca del fortalecimiento de los procedimientos internos de examen de la OPS y la comprensión acerca del concepto de acumulaciones, el cumplimiento de los procedimientos de adquisiciones en las representaciones en los países y la gestión de riesgos corporativos están parcialmente ejecutadas o en curso.

Agradecimientos

Deseamos dejar constancia de nuestro agradecimiento por la cooperación y la ayuda prestadas por la Directora y el personal de la Organización en el transcurso de nuestra auditoría.

Madrid, 12 de abril del 2013

Firmado

Ramón Álvarez de Miranda García

Presidente del Tribunal de Cuentas de España

Anexo A: Resumen de las recomendaciones de la auditoría

Recomendación 1: Por consiguiente, y dada la considerable suma de dinero de esas operaciones, recomendamos que la OPS considere la posibilidad de protegerse del riesgo del tipo de cambio. La OPS, según ha recomendado el Comité de Inversiones, podría considerar, entre otras, las siguientes opciones para abordar el riesgo debido al tipo de cambio:

El uso de derivados financieros (contratos a plazo, bonos con tope máximo y mínimo de interés, límites superiores e inferiores) para protegerse del riesgo del cambio de divisas.

Invertir localmente en caso de que las inversiones cumplan con las políticas conservadoras de inversión adoptadas por la Organización. Alentamos a la Organización a mantener una política prudente de inversiones.

Aumentar temporalmente los saldos de moneda nacional, a fin de reducir al mínimo el riesgo debido al cambio de divisas.

Recomendación 2: Recomendamos que en el Manual electrónico se definan las exclusiones para la utilización de las cartas de acuerdo de manera más clara, a fin de evitar el uso indebido y los malentendidos con respecto a este valioso instrumento de cooperación. Sugerimos especificar cuáles servicios deben excluirse del uso de las cartas de acuerdo y establecer mecanismos de control para velar por que se cumplan estas disposiciones.

Recomendación 3: Para entender y controlar mejor la categoría de "Cursos y seminarios", estos deben o pueden ser canalizados por medio de cartas de acuerdo si ellos son impartidos por entidades externas o a través de contratos de servicio si los imparte la OPS y están dirigidos al personal de la OPS. Por consiguiente, le recomendamos a la OPS que reconsidere el concepto actual y la reglamentación de esta categoría tan importante.

Recomendación 4: Recomendamos que se utilice un proceso de selección más abierto que incluya por lo menos tres ofertas, según se establece en el procedimiento de compras de la OPS. En los casos en que hay solo un candidato debido al alto nivel de especialización que se necesita, esto debe justificarse con toda claridad.

Recomendación 5: Recomendamos que la OPS siga reforzando la capacitación en los conceptos de las IPSAS y mantenga una supervisión cercana de las unidades expuestas a mayores riesgos.

Recomendación 6: Recomendamos que la OPS dedique todos sus esfuerzos para poder cumplir con la fecha límite calculada en la fase de preejecución como un asunto prioritario. Esa fase es la más importante ya que define la gestión integral del cambio y la estructura de todo el proyecto del sistema de ERP.

Recomendación 7: Recomendamos que la OPS aumente sus actividades de comunicación e información a través de todos los niveles de la Organización. Es necesario que el personal esté informado acerca del progreso del proyecto, de sus ventajas, beneficios y costo y, además, la capacitación del personal debe planificarse con mucha antelación.

Recomendación 8: Recomendamos empezar el análisis necesario para determinar los pasos que deben darse en las próximas primera y segunda fases. Además, la OPS debe definir indicadores o metas para vigilar el progreso en llevar la práctica el sistema de ERP.

Recomendación 9: Recomendamos que la Directora de la OPS defina la gestión del riesgo como un proceso institucional, con lo cual quedarían demostrados el compromiso y el apoyo, así como la importancia de este proyecto dentro de toda la Organización.

Recomendación 10: Recomendamos que el proyecto de política de gestión del riesgo sea adoptado tan pronto como sea posible.

Recomendación 11: Recomendamos que la OPS cree una unidad de gestión del riesgo para definir las funciones de gestión del riesgo y revisar los recursos dedicados a la ejecución y mantenimiento del sistema, a fin de asegurar el éxito cuando el sistema esté en pleno funcionamiento.

Recomendación 12: La OPS necesita un Manual electrónico integral para brindar orientación y asistencia a todo el personal para poner en práctica los valores de la OPS de equidad, excelencia, solidaridad, respeto e integridad. Recomendamos que la OPS proceda a actualizar el Manual electrónico con todas las normas y procedimientos relacionados con la gestión de la OPS.

Recomendación 13: Debido a la diferente valoración del inventario del programa PALTEX y a la inquietud de que contendría libros obsoletos, dañados o perdidos, le recomendamos a la OPS que contrate a una parte independiente para llevar a cabo un control de los inventarios físicos en su nombre.

Recomendación 14: Consideramos que la OPS debe fortalecer el control del inventario de los libros. Actualmente, el personal de PALTEX registra todas las operaciones en forma manual por medio de un programa de computación. Recomendamos que se utilicen sistemas de control electrónicos dotados de un lector de código de barras que suministra información exacta acerca del inventario.

Recomendación 15: Sugerimos que la OPS haga un estudio sobre la viabilidad técnica y económica futuras del programa PALTEX. Además de analizar si los ingresos obtenidos cubren los gastos de operación, la Organización debe analizar el consumo cada vez mayor de medios digitales en comparación con las publicaciones tradicionales.

Anexo B: Aplicación de las recomendaciones de años anteriores

Examinamos la ejecución por la gerencia de las recomendaciones formuladas por el auditor externo anterior en su 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.

Tema	Recomendación de auditoría	Respuesta de la gerencia (mayo del 2012)	Actualización al 2 de abril del 2013	Observaciones del Auditor Externo
<p>Visitas a las representaciones en los países Identificación del gasto devengado</p>	<p>Recomendación 1: Recomendamos que la OPS siga convenciendo al personal clave en toda la Organización la importancia de comprender el concepto de acumulaciones y de obtener evidencia completa y pertinente para sustentar el nivel del gasto devengado notificado al final del año. La OPS también debe considerar un mayor fortalecimiento de sus procedimientos internos de examen, en vista de los errores que se siguen cometiendo.</p>	<p>La OPS seguirá convenciendo al personal clave en toda la Organización de la importancia de comprender el concepto de acumulaciones y de obtener evidencia completa y pertinente para sustentar el nivel del gasto devengado notificado al final del año. La OPS también seguirá fortaleciendo aun más los procedimientos internos de examen en vista de los errores que se identificaron.</p> <p>FRM seguirá fortaleciendo el programa de capacitación tanto en la sede como en las representaciones en los países. Además, el Equipo de Servicios de Contabilidad en los Países de FRM (FRM/AR/C) dedicará parte de sus visitas a las representaciones en los países a impartir capacitación sobre el concepto de acumulaciones y el Equipo de Contabilidad (FRM/AR/P/W) visitará las unidades técnicas de la sede para reforzar los conceptos de acumulación.</p>	<p>Conjuntamente con la respuesta suministrada en mayo del 2012, se llevó a cabo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durante el mes de septiembre se efectuaron varias sesiones de Elluminate sobre el proceso de reconocimiento de los gastos y se subrayó el concepto de contabilidad basada en la acumulación (o devengo); la importancia de la participación de funcionarios técnicos en la identificación de los gastos acumulados, así como los requisitos de la documentación comprobatoria. En octubre del 2012, FRM hizo una prueba en vivo sobre el reconocimiento de los gastos. • El Equipo de Servicios de Contabilidad en los Países (FRM/AR/C) emitió varios documentos que serán utilizados por las representaciones en los países y los centros para el análisis de las obligaciones para los 	<p>Aunque reconocemos que ha mejorado la comprensión de los conceptos de devengo, sigue existiendo un cierto nivel de error en su contabilidad.</p> <p>Se puso en práctica parcialmente</p>

Tema	Recomendación de auditoría	Respuesta de la gerencia (mayo del 2012)	Actualización al 2 de abril del 2013	Observaciones del Auditor Externo
			<p>requisitos de reconocimiento del gasto. La OPS impartió capacitación en el sitio sobre el reconocimiento de los gastos durante las visitas del equipo de servicios de contabilidad en los países (CAS) a las representaciones en los países en el 2012. Las representaciones visitadas fueron las de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití y México.</p> <ul style="list-style-type: none"> • FRM/AR/C brindó asistencia telefónica para la finalización del proceso de reconocimiento del gasto en diciembre del 2012. • Se examinó la documentación comprobatoria para el 25% de las obligaciones devengadas de valor más alto en cada representación en los países. • A los asignatarios se les solicitó que recertificaran la exactitud de los gastos pagaderos notificados durante el ejercicio del 2012 (finalizado el 7 de enero del 2013). 	
Visitas a las representaciones en los países Controles internos	Recomendación 2: Recomendamos que la OPS ponga en práctica medidas para conseguir que el personal de toda la Organización cumpla con los procedimientos de adquisiciones establecidos. Esto asegurará que la OPS utilice sus recursos de manera más eficaz y	Con miras a asegurar la concientización eficaz, el Área de Planificación, Presupuesto y Coordinación de Recursos (PBR) imparte capacitación regular (al menos dos veces por año) con respecto al uso de las cartas de acuerdo. PBR colaborará con las entidades correspondientes (por ejemplo, la Oficina de Apoyo a la Atención	En el 2012, el Área de Planificación, Presupuesto y Desarrollo Institucional (PBI), el Área de Servicios de Tecnología de la Información (ITS) y el equipo de informática de la representación en el Brasil colaboraron con el despliegue en todas las oficinas de la OPS (los países y la Sede) de un diagrama de flujo de trabajo para la preparación, aprobación y ejecución de cartas de acuerdo. El diagrama del flujo de trabajo	Aunque el diagrama del flujo de trabajo es un paso importante para mejorar el seguimiento de las cartas de acuerdo, siguen existiendo riesgos, y consideramos también que debe mejorarse la

Tema	Recomendación de auditoría	Respuesta de la gerencia (mayo del 2012)	Actualización al 2 de abril del 2013	Observaciones del Auditor Externo
	<p>reciba un precio razonable para sus compras. Deberá asignarse particular importancia para que las cartas de acuerdo se utilicen de la manera adecuada y para evitar que se use una sola fuente en los procesos de licitación. En los casos en que se utilice una sola fuente para las adquisiciones, deben documentarse claramente las razones de esa decisión.</p>	<p>Centrada en los Países (CFS), la Oficina del Asesor Jurídico (LEG), la Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación (IES), la Oficina de Administración (AM), las Áreas de Gestión de Recursos Financieros (FRM), Gestión de Compras y Suministros (PRO)) para abordar los temas de rendición de cuentas y cumplimiento. Actualmente se imparten cursos de capacitación cada seis meses. Las auditorías internas realizadas de acuerdo a un cronograma. Las recomendaciones de cumplimiento y rendición de cuentas se entregarán a la Gerencia Ejecutiva en diciembre del 2012.</p>	<p>preparado de conformidad con la Política de cartas de acuerdo de la OPS/OMS (de enero del 2010), integra todos los requisitos operativos y las normas de la política en un sistema automatizado usado por todas las oficinas regionales, de país y de los centros de la OPS/OMS. El diagrama del flujo de trabajo facilita el uso de este instrumento contractual, todos los ingresos de datos se hacen en un sistema único que permite el archivado electrónico de toda la documentación comprobatoria, incluso los documentos que muestran la elegibilidad del beneficiario. También vela por el cumplimiento de los requisitos de la política, facilita la vigilancia de las cartas de acuerdo y mejora la rendición de cuentas. Durante el 2012, PBI finalizó sesiones de capacitación de dos días a todas las entidades de la organización (5 a través de Blackboard y 4 presenciales en Brasil, Haití y la Sede) para capacitar a los usuarios en el sistema antes del despliegue. Actualmente, todas las oficinas de la OPS que utilizan las cartas de acuerdo para prestar cooperación técnica los hacen por medio del diagrama de flujo de trabajo. De acuerdo con las buenas prácticas de gestión, en el 2013 PBI seguirá impartiendo capacitación y brindando apoyo regularmente a todas las entidades.</p>	<p>rendición de cuentas de la actividad, creada por medio de las cartas de acuerdo.</p> <p>Cartas de acuerdo se pusieron en práctica parcialmente</p>
<p>Cuestiones de gobernanza Gestión del riesgo institucional</p>	<p>Recomendación 3:</p> <p>La inversión de la OPS para la elaboración de un marco de gestión de riesgos se recibe con beneplácito y recomendamos que se examine el progreso con respecto a las fechas previstas del proyecto, para asegurar que se inserte cuanto antes en</p>	<p>Se está impartiendo capacitación en gestión de riesgos a los puntos focales de riesgo de las entidades. Además, a los participantes en los talleres de evaluación del riesgo se les da capacitación durante el ejercicio.</p> <p>Los resultados previstos son que las entidades comiencen a ejecutar la</p>	<p>La capacitación está todavía en curso y se prevé que la capacitación para los puntos focales de las representaciones en los países finalizará en la primavera del 2013. La Organización ha adquirido un sistema de información para la gestión del riesgo que se puso en práctica en diciembre del 2011 y apoyará todas las actividades de gestión de riesgos corporativos (ERM). El registro del riesgo</p>	<p>En curso</p>

Tema	Recomendación de auditoría	Respuesta de la gerencia (mayo del 2012)	Actualización al 2 de abril del 2013	Observaciones del Auditor Externo
	los procedimientos y la cultura de la OPS.	gestión de riesgos en todos los procesos de la Organización, incluidos los planes de trabajo bienales, los proyectos y las operaciones. Algunas de las entidades ya evaluadas habían expresado su compromiso de usar la metodología de gestión de riesgos para todas sus evaluaciones de la planificación y las operaciones.	corporativo se le presentará al Director en el 2013 para la aprobación final.	
Cuestiones de gobernanza Gestión del riesgo institucional	Recomendación 4: Recomendamos además que la OPS examine los recursos dedicados a la puesta en práctica del sistema para conseguir que sean adecuados para hacer frente al futuro despliegue y que la aplicación eficaz y el mantenimiento del sistema nuevo no dependan demasiado del trabajo de un miembro clave de personal.	Se está impartiendo capacitación en gestión de riesgos a los puntos focales de riesgo de las entidades. Esta capacitación hará que los participantes adquieran conocimientos y aptitudes para efectuar evaluaciones del riesgo y para trabajar con el sistema de información para la gestión del riesgo. Los puntos focales de riesgo de las entidades podrán hacer evaluaciones de riesgos en sus propias entidades, según sea necesario. En este momento, hay al menos 15 funcionarios con acceso al sistema que tienen los conocimientos para utilizar todas las funciones del sistema necesarias para administrar los riesgos de la OPS. Por consiguiente, el uso del sistema no depende demasiado del trabajo de un solo funcionario.	Los puntos focales de riesgo de las entidades podrán hacer evaluaciones de riesgos y usar el sistema en sus propias entidades, según sea necesario, una vez que hayan recibido la capacitación. Además, los administradores de sistemas de algunas representaciones en los países se han capacitado en el sistema. Podrán prestar apoyo a sus representaciones en los países y a las subregiones donde están ubicados. No obstante, se prevé que para fines del 2013, todos los administradores de sistemas recibirán capacitación en el uso del sistema para que estén preparados para prestar apoyo a su representación en el país.	Se puso en práctica parcialmente
Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación	Recomendación 5: Aunque esa especialidad puede contratarse para asignaciones específicas, recomendamos que IES examine su perfil de personal y considere si necesita otros recursos de especialistas en auditoría de sistemas de	El Auditor General ha examinado las necesidades de dotación de personal de la Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación (IES) y ha llegado a la conclusión de que no sería rentable solicitar financiamiento para un puesto de plazo fijo de auditoría de sistemas de	Finalizado	Finalizado

Tema	Recomendación de auditoría	Respuesta de la gerencia (mayo del 2012)	Actualización al 2 de abril del 2013	Observaciones del Auditor Externo
	información. Esas aptitudes pueden representar un valor agregado particular en el futuro cuando la OPS empiece a ejecutar un nuevo sistema de ERP.	información. Las destrezas de auditoría interna más generales serían, en opinión del Auditor General, más valiosas para IES. IES tiene la intención de contratar expertos en auditoría de sistemas de información, según sea necesario en el futuro.		
Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación	<p>Recomendación 6:</p> <p>Recomendamos que IES elabore indicadores para medir el nivel de desempeño en comparación con sus planes anuales de auditoría y con el transcurso 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 entregados en comparación con los costos planificados; y el número de informes entregados en comparación con los planificados. IES necesita adoptar medidas que sean específicas para sus circunstancias y las de la OPS.</p>	El Auditor General ha considerado medidas de desempeño apropiadas para IES. Además de la medición existente del número de informes entregados en comparación con los planificados (que es la medida básica utilizada para fines de la Gestión Basada en los Resultados), IES también adoptará dos mediciones significativas – el porcentaje de recomendaciones de IES aceptadas por la Directora de la OPS (meta: 95%) y el porcentaje acumulativo de recomendaciones de IES ejecutadas en cualquier punto en el tiempo (meta: 75%). IES seguirá examinando si otras posibles medidas del desempeño son adecuadas.	Finalizado	Finalizado
Oficina de Supervisión Interna y Servicios de Evaluación	<p>Recomendación 7:</p> <p>Recomendamos que la gerencia adopte medidas para mejorar la tasa de aplicación de las recomendaciones de IES como un asunto prioritario</p>	Durante el último año varias recomendaciones de IES se reconocieron como recomendaciones legítimas, pero, en lugar de abordar estas recomendaciones con fondos adicionales gastados en un sistema anticuado, se	La respuesta sigue siendo la misma.	Ninguna observación

Tema	Recomendación de auditoría	Respuesta de la gerencia (mayo del 2012)	Actualización al 2 de abril del 2013	Observaciones del Auditor Externo
	para que IES pueda "agregar valor" de la manera más oportuna.	decidió que era más eficiente y económico poner en práctica estas recomendaciones en el nuevo sistema PMIS o en un nuevo sistema de viajes que en el futuro llegaría en línea. Tanto el sistema de viajes como el PMIS se encuentran en las etapas de desarrollo en estos momentos por lo que opinamos que no era razonable considerar que están atrasados. Desde entonces, IES ha ajustado los elementos pendientes en la forma adecuada.		
Desarrollo de un sistema de planificación de recursos empresariales (ERP) Claridad de metas y objetivos	Recomendación 8: Recomendamos que se formule cuanto antes un caso de negocios detallado y plenamente enunciado para apoyar el proyecto de ERP. El caso de negocios debe enunciar muy bien la necesidad que tiene la institución del proyecto además de los costos y beneficios que se ha previsto va a generar.	El proyecto de PMIS convocará a un grupo de estudio para elaborar un caso de negocios en los próximos meses. Este equipo será entrenado por un experto externo y se centrará tanto en las medidas cuantitativas como en los aspectos cualitativos. El caso de negocios contendrá un enunciado claro de las metas y los objetivos, una exposición de las capacidades y los procesos empresariales, un presupuesto integral y criterios claros de éxito.	Un grupo de estudio intrainstitucional formado por ocho personas de toda la OPS (y encabezado por dos consultores independientes) preparó el caso de negocios mencionado aquí. Fue aceptado por la gerencia a fines de enero del 2013. El equipo del PMIS está en proceso de seleccionar el software de ERP y los integradores de sistemas.	Ejecutado
Desarrollo de un sistema de planificación de recursos empresariales (ERP) Claridad de metas y objetivos	Recomendación 9: Consideramos que hay una gran incertidumbre con respecto al presupuesto actual del proyecto y recomendamos que se reexamine con más detalle. Los costos totales calculados de ejecutar la solución de ERP en la OPS deberían calcularse incluyendo los costos de los rubros que actualmente se han excluido del presupuesto aprobado para el proyecto. En el futuro, el presupuesto del proyecto	Como parte de la formulación del caso de negocios definido en la recomendación 8, el proyecto del PMIS elaborará un presupuesto más integral.	Sobre la base del caso de negocios, se preparó un presupuesto integral como una nota separada para dejar constancia. A medida que avanza el proyecto, este presupuesto puede ser modificado.	Ejecutado

Tema	Recomendación de auditoría	Respuesta de la gerencia (mayo del 2012)	Actualización al 2 de abril del 2013	Observaciones del Auditor Externo
	y las previsiones deben actualizarse regularmente y comunicarse a la gerencia en forma periódica, de preferencia todos los meses.			
Desarrollo de un sistema de planificación de recursos empresariales (ERP) Gestión del cambio	Recomendación 10: Recomendamos que la redacción de los planes de gestión integral del cambio y de comunicación sea una cuestión prioritaria. De igual manera, hay que terminar el trabajo relativo a la definición de nuevos procesos institucionales modernos y perfeccionados para llevarlos a la práctica como parte de la solución de ERP.	El equipo del proyecto de PMIS elaborará y pondrá en práctica una primera versión de los planes de gestión del cambio y de comunicación cuanto antes y a más tardar en el tercer trimestre del 2012. Sin embargo, se necesitará una evaluación completa de los procesos institucionales, de la forma en que cambiarán como resultado de la iniciativa de ERP, de su repercusión en la Organización, y de las actividades concretas de gestión del cambio que harán falta para abordar esos cambios; esta información se incluirá en el caso de negocios que se elaborará en respuesta a la recomendación 8.	Se preparó la primera versión de los planes de gestión del cambio y de comunicación.	En curso
Desarrollo de un sistema de planificación de recursos empresariales (ERP): Gestión de riesgos	Recomendación 11: Recomendamos que se adopte un enfoque integral de gestión del riesgo para el proyecto de ERP. Debe compilarse un registro de todos los riesgos que inciden en el proyecto y presentarse al Comité Directivo del Proyecto en forma sistemática.	El equipo del proyecto de PMIS colaborará con el funcionario de gestión de riesgos de la OPS y efectuará una evaluación formal del riesgo, que se incorporará en el marco de gestión de riesgos corporativos.	Se elaboró un proyecto de plan de gestión de riesgos, en el que se han identificado y catalogado los riesgos principales. Esto se incorporará en el marco de gestión de riesgos corporativos tras la finalización de la evaluación formal de los riesgos.	Ejecutado