Organización Mundial de la Salud

61ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD **A61/23**
Punto 15.1 del orden del día provisional **9 de mayo de 2008**

Informe del Comisario de Cuentas a la Asamblea de la Salud

La Directora General tiene el honor de transmitir a la 61ª Asamblea Mundial de la Salud el informe del Comisario de Cuentas sobre las operaciones financieras de la Organización Mundial de la Salud en el ejercicio financiero 2006-2007 (véase el anexo).

ANEXO

INFORME INTERINO DEL COMISARIO DE CUENTAS A LA ASAMBLEA DE LA SALUD SOBRE LAS OPERACIONES FINANCIERAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 1 DE ENERO DE 2006 - 31 DE DICIEMBRE DE 2007

1. A tenor de la resolución WHA56.8 de la 56ª Asamblea Mundial de la Salud, la auditoría de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para los ejercicios 2004-2005 y 2006-2007 se asignó al Contralor y Auditor General de la India. La 60ª Asamblea Mundial de la Salud prorrogó este mandato para los ejercicios 2008-2009 y 2010-2011.

2. Durante el ejercicio 2006-2007 se realizaron auditorías en todas las oficinas regionales de la Organización, así como en algunas oficinas de países en cada región. El Informe Interino, que abarcó los resultados de las auditorías realizadas durante el primer año del ejercicio en la Oficina Regional para África (AFRO), la Oficina Regional para el Pacífico Occidental (WPRO) y algunas oficinas de países, así como un examen de la gestión de las actividades de la OMS relacionadas con el Fondo Fiduciario para el Iraq del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se transmitió a la 60ª Asamblea Mundial de la Salud en el documento A60/31. Durante el segundo año del ejercicio, los equipos de auditoría realizaron comprobaciones en la Oficina Regional para Asia Sudoriental (SEARO), la Oficina Regional para Europa (EURO) y la Oficina Regional para el Mediterráneo Oriental (EMRO), así como en algunas oficinas de países en cada región.

3. Además de las auditorías mencionadas, se llevaron a cabo dos exámenes exhaustivos en la sede de la Organización. Con arreglo al compromiso expresado en el Informe Interino sobre el ejercicio 2004-2005, se llevó a cabo un examen de seguimiento del funcionamiento de la unidad de Servicios de Contratación y Adquisición de la Sede. Además, se examinaron los aspectos contractuales y operacionales de la ejecución en curso del proyecto de Sistema Mundial de Gestión (GSM). Los resultados de todas las auditorías se comunicaron al personal directivo correspondiente mediante cartas sobre asuntos de gestión y se analizaron con ellos. Sus respuestas se han tenido en cuenta al elaborar el presente informe.

4. El alcance de las auditorías respondió a lo dispuesto en el artículo XIV del Reglamento Financiero y en las atribuciones adicionales respecto de la auditoría externa que figuran en el apéndice de dicho Reglamento. En virtud de este mandato, el auditor emite un dictamen sobre los estados financieros correspondientes al ejercicio e informa de las operaciones financieras y de otros asuntos enunciados en el mismo.

5. La auditoría se llevó a cabo de conformidad con las normas comunes de auditoría del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica. La auditoría se centró en los aspectos financieros, así como en cuestiones relacionadas con el cumplimiento y el valor añadido.

6. La auditoría de los estados financieros correspondientes al ejercicio 2006-2007 no reveló deficiencias ni errores que, a mi juicio, sean sustanciales con respecto a la exactitud, exhaustividad y validez de dichos estados en su conjunto y he emitido un dictamen de auditoría sin reservas sobre los estados financieros de la Organización correspondientes al ejercicio que concluyó el 31 de diciembre de 2007.

7. Al igual que en el pasado, las relaciones de trabajo con la Secretaría han sido constructivas y he contado con toda la cooperación posible para desempeñar mis funciones. La coordinación regular con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha ayudado a lograr un máximo de eficacia en las actividades de auditoría y a evitar duplicaciones. Se ha confiado en el trabajo desarrollado por la auditoría interna en la medida en que guardase relación con los objetivos de la auditoría externa.

8. En cumplimiento con las instrucciones del Comité de Programa, Presupuesto y Administración, el presente informe contiene un cuadro en el que se detalla el estado de aplicación de recomendaciones importantes formuladas por el Comisario de Cuentas.

ASUNTOS FINANCIEROS

9. El incremento considerable del 43% en los ingresos para actividades del programa de la Organización se debió en parte al cambio introducido en la política de reconocimiento de ingresos, que ahora se reconocen por contabilidad de ejercicio, es decir, cuando se firman los acuerdos con los donantes. El aumento de la financiación es un dato satisfactorio. La ejecución financiera general registró un descenso del 97% en 2004-2005 al 84% en 2006-2007, si bien la tasa de ejecución del presupuesto ordinario se mantuvo en el 98%, el máximo porcentaje que es posible alcanzar. Al igual que en el caso de los ingresos, el descenso de la tasa de ejecución se debe en parte al cambio en la política de reconocimiento de gastos, que ahora se basa en el principio de ejecución efectiva, es decir que los bienes y servicios se reconocen cuando se han suministrado o prestado y no cuando se asignan los créditos.

10. La situación de las contribuciones señaladas pendientes varió poco con respecto al bienio anterior: al 31 de diciembre de 2007 el 5% de las contribuciones seguían impagas y los atrasos ascendían a US$ 140 millones. Sin embargo, los adelantos internos, que totalizaban US$ 32,8 millones, eran levemente inferiores a los de 2004-2005 (US$ 44,03 millones).

11. Las contribuciones voluntarias, que siguieron registrando una alta tasa de crecimiento, representaron el 79% (71% en 2004-2005) de los ingresos totales. En el informe del Comisario de Cuentas a la 59ª Asamblea Mundial de la Salud se había señalado a la atención el incremento de los fondos extrapresupuestarios y el consiguiente aumento de los costos de apoyo a las actividades extrapresupuestarias. En este contexto, resulta alentador observar que la Administración ha puesto en marcha diversas medidas para corregir el déficit de financiación de las funciones administrativas y de gestión, como utilizar los ingresos que se perciben para gastos de apoyo a los programas exclusivamente para sufragar los costos indirectos fijos de administración y gestión, financiar los costos indirectos variables con un cargo común de apoyo impuesto a todos los fondos y oficinas, y realizar una evaluación más realista del costo que acarrea acoger alianzas.

Presupuestación basada en los resultados

12. En abril de 2006 se autorizó a los Representantes de la OMS (WR) en SEARO a crear nuevas actividades o aprobar cambios en los programas para transferir fondos asignados dentro de un área de trabajo con el objetivo de lograr los productos y los resultados previstos definidos para cada oficina. Esto significa que los planes de trabajo debían prepararse sobre la base de los resultados previstos y que, en casos excepcionales se podrían efectuar esos cambios. Un análisis de los cambios propuestos indicó que durante el bienio el WR de Bangladesh había modificado la planificación de las actividades creando 249 nuevas actividades y efectuando 83 cambios presupuestarios. El WR de Myanmar había modificado la planificación para crear 242 nuevas actividades y efectuar 36 cambios presupuestarios, mientras que en el caso de Maldivas, el WR había creado 91 nuevas actividades y efectuado 145 cam-

bios presupuestarios. Esto indica que cuando se preparan los planes de países no se realiza una evaluación adecuada de las necesidades. La Oficina Regional señaló que con arreglo a las normas operativas para 2008-2009 el volumen de productos no variará y ya no será necesario introducir pequeños cambios, de manera que se reducirá el número de cambios en los programas.

13. En EMRO, la Administración informó a la auditoría de que todos los cambios programáticos solicitados se recibieron por correo electrónico o por cartera diplomática, se supervisaron en los países mediante el sistema nacional de gestión de las actividades (CAMS) y el sistema regional de gestión de las actividades (RAMS), y se tramitaron rápidamente. Sin embargo, no se recopilaron datos sobre el número de solicitudes recibidas, aprobadas, pendientes y rechazadas. Tampoco pudo determinarse el valor monetario en cada caso por falta de cifras en el sistema de información administrativa y financiera de la Oficina Regional. La auditoría analizó las solicitudes de cambios en el presupuesto ordinario, aprobadas respecto de la cifra prevista en el presupuesto original, sobre la base de los datos que constan en las fichas consolidadas de vigilancia presupuestaria de EMRO, que facilitó la Administración. Con respecto a nueve WR, las solicitudes de cambios presupuestarios aprobadas por la Oficina Regional supusieron una modificación de más del 20% en el presupuesto operativo de los WR. Estos cambios variaron entre modificaciones del 20,6% en el caso del WR en Omán y del 63,29% en el caso del WR en el Sudán. El actual sistema de recepción, registro y tramitación de las solicitudes de cambios programáticos no proporciona datos acerca del número de solicitudes recibidas, rechazadas y pendientes, lo cual debilita el sistema de control interno.

14. La Administración respondió que no era posible determinar el porcentaje de cambio presupuestario, porque el sistema registraba todos los aumentos y reducciones a nivel de producto para toda solicitud de cambio presupuestario. Por consiguiente, un registro de todos los cambios presupuestarios solicitados podría dar lugar a un gran número de asientos dobles. Además, el sistema no podía indicar automáticamente la cuantía real del cambio presupuestario para cada producto en comparación con la cifra prevista en el presupuesto original.

15. *Recomiendo* que se apliquen controles más eficaces en la preparación y ejecución de los planes de países a fin de evitar que sea necesario solicitar un gran número de cambios programáticos. La Administración ha aceptado esta recomendación.

Saldos negativos y obligaciones pendientes

16. En el Manual de la OMS se indica que las obligaciones contraídas con cargo a una partida no deben exceder de su cuantía. En diciembre de 2004, después de haber efectuado su comprobación, la auditoría recomendó a EMRO que vigilase estrictamente los gastos para cerciorarse de que las obligaciones contraídas no fueran superiores a las partidas establecidas. Posteriormente, la Administración aseguró que las obligaciones se contraían ajustándose a las partidas. Sin embargo, la auditoría comprobó en EMRO, EURO y SEARO que habían vuelto a aparecer saldos contables negativos. En SEARO se modificó posteriormente el sistema ROAFI[1] en respuesta a la auditoría, para impedir el establecimiento de obligaciones por montos superiores a los fondos disponibles. La administración de EMRO ha dado seguridades de que se han adoptado medidas para garantizar que no se produzcan saldos contables negativos. Es necesario hacer más hincapié en las medidas preventivas para ajustarse a las disposiciones del Manual en lugar de no tener que resolver estas cuestiones posteriormente.

[1] ROAFI: Sistema de Información Administrativa y Financiera de la Oficina Regional.

17. Las obligaciones pendientes son pasivos de la Organización que no han sido extinguidos. Se comprobó que en SEARO se registraron 201 casos de obligaciones pendientes en 2004-2005. De hecho, algunas correspondían a ejercicios anteriores. El valor individual de 137 de esas obligaciones pendientes era inferior a US$ 10. Además, 5794 casos correspondían a obligaciones con cargo al presupuesto ordinario. La auditoría tampoco encontró registros del examen sistemático de las obligaciones pendientes que se prescriben en el Manual. En EMRO también se registró un número considerable de obligaciones pendientes. La administración de SEARO aceptó la observación de la auditoría e indicó que posteriormente se habían examinado y anulado 137 obligaciones pendientes por valores inferiores o iguales a US$ 10. La administración de EMRO ha dado seguridades a la auditoría de que todas las obligaciones correspondientes a 2004-2005 se saldarían al final de 2007.

ASUNTOS NORMATIVOS

18. En el informe del Comisario de Cuentas sobre el ejercicio 2004-2005 se había indicado que la Secretaría estaba trabajando para establecer un marco integral de delegación de responsabilidades. Todavía no se dispone de un marco oficial. Actualmente, la delegación de responsabilidades a los WR es una práctica cada vez más difundida en los casos de emergencias. Se está analizando la delegación de otras responsabilidades. La política integral de la Organización en materia de ética aún no tiene carácter oficial ni se ha difundido. Se alienta a la Secretaría a que complete cuanto antes estos importantes elementos del marco normativo. Observo con satisfacción que ya se ha establecido la política de medio ambiente. La revisión prevista del Manual de la OMS se ha aplazado por el momento y se prevé realizarla cuando el Sistema Mundial de Gestión esté en pleno funcionamiento y se haya ultimado el correspondiente paquete de productividad para el usuario.

ADQUISICIONES

Examen de seguimiento sobre los servicios de contratación y adquisición de la Sede

19. Se llevó a cabo una auditoría de seguimiento sobre el examen de la unidad de Servicios de Contratación y Adquisición de la Sede (CPS), realizado durante el bienio anterior. La auditoría examinó los controles y procedimientos internos de los CPS para determinar, teniendo en cuenta los sistemas de tramitación adoptados recientemente, si eran transparentes y si estaban en consonancia con el Manual de la OMS. La metodología de auditoría abarcó la selección de muestras de transacciones, con inclusión de casos normales, prioritarios y de emergencia, para someterlas a examen. La auditoría abarcó el periodo comprendido entre enero de 2006 y agosto de 2007. En los párrafos siguientes se analizan los resultados y recomendaciones de auditoría, así como la respuesta de la Secretaría.

20. Los CPS realizan adquisiciones conforme a las solicitudes de las oficinas regionales y de la Sede. Después de obtener las aprobaciones pertinentes, las unidades técnicas (Sede, oficinas regionales) envían a los CPS autorizaciones de compra (PA) para la adquisición de suministros y equipo. En las PA se indica el costo estimado de los bienes que han de adquirirse. A partir de junio de 2006, las PA se emiten mediante el sistema «WebBuy», que incluye un catálogo de productos con información sobre especificación y precios.

21. A continuación, los CPS tramitan las autorizaciones y solicitan cotizaciones/ofertas, preparan informes de adjudicación, formulan propuestas al Comité de Examen de Contratos en el caso de las PA por valores elevados (más de US$ 150 000) y adjudican adquisiciones mediante el envío de órdenes de compra (PO) a los proveedores. La orden de compra, unida al acuse de recibo del provee-

dor, constituye un contrato legal. La unidad de envíos y apoyo logístico supervisa los seguros y los envíos de los bienes a los destinatarios. Los CPS examinan las facturas correspondientes a los bienes, seguros y envíos, y las transmiten al Departamento de Finanzas para su liquidación. Durante el periodo comprendido entre enero de 2006 y agosto de 2007, los CPS emitieron 9213 órdenes de compra por un total de US$ 223 406 872.

Gestión de seguros

22. En el Manual de la OMS se establece que los contratos de seguros deben concertarse en la mayor medida posible por concurso, salvo en el caso de prórrogas y revisiones de contratos existentes, que pueden renovarse directamente con los mismos aseguradores. Normalmente, deben obtenerse cotizaciones por escrito de proveedores cualificados procedentes del mayor número posible de países, lo cual se considera necesario para garantizar la competencia libre y plena entre las compañías de seguros que podrán participar directamente o a través de agentes.

23. En 2006 la cuantía total de las primas de seguros que los CPS pagaron al asegurador ascendió a US$ 629 794,30. Se ha indicado que el acuerdo vigente, de cinco años de duración (del 1 de enero de 2006 al 1 de enero de 2011), es el resultado de la renegociación del contrato anterior. El contrato podía revisarse al final de cada año. El valor del actual contrato de seguros de cinco años de duración asciende a US$ 3 millones, aproximadamente.

24. En la auditoría se comprobó que el contrato vigente se renovó sin proceder a licitación pública. En los registros no consta que se haya efectuado una evaluación para determinar si las nuevas tarifas negociadas eran competitivas. En el Manual de la OMS se especifica que los contratos de seguros deben concertarse en la mayor medida posible por concursos. Los contratos de seguros de la Organización se han concertado básicamente con la misma compañía desde 1990 hasta la fecha y el contrato actual estará vigente hasta 2011. Si bien en el Manual se contempla la posibilidad de autorizar la renovación de esos contratos de servicios, es evidente que el espíritu de esas disposiciones no favorece la renovación de un contrato durante cuatro periodos consecutivos y su concertación durante 21 años con la misma compañía sin llamar a licitación pública.

25. *Recomiendo* que los CPS desarrollen un sistema que garantice que los contratos de servicios a largo plazo no se renueven en forma iterativa y automática sin llamar a licitación pública. Tal vez también deba determinarse si es conveniente mantener el contrato vigente.

26. Cuando se revisa un contrato vigente y se negocian nuevas condiciones con el actual asegurador, las propuestas de modificaciones deben someterse al Comité de Seguros. Cuando se negociaron con el asegurador las condiciones del contrato vigente, que varían con respecto a las del contrato anterior, no se cumplió el requisito de presentar el acuerdo al Comité de Seguros. Éste es un paso que todavía está pendiente.

27. *Recomiendo* que cuando se incorporen nuevas condiciones en el contrato con el asegurador, el contrato se tramite por conducto del Comité de Seguros.

Gestión de fletes

28. En el Manual de la OMS se establece que todas las adquisiciones por un valor estimado superior a US$ 150 000 estarán sujetas a un proceso de licitación pública con presentación de ofertas selladas. En la auditoría se comprobó que en todos los casos en que el valor de los fletes era superior a US$ 150 000 no se aplicó ese proceso. La Administración confirmó que, efectivamente, no se apli-

có ese procedimiento y que en el caso de los fletes la práctica normal consistía en solicitar tres cotizaciones.

29. *Recomiendo* que se apliquen estrictamente las disposiciones del Manual de la OMS relativas al pago de los servicios por valores superiores a US$ 150 000 mediante el llamado a licitación pública con presentación de ofertas selladas. La Administración ha aceptado esta recomendación.

30. La OMS ha firmado un acuerdo de descuento con una empresa para los fletes de bienes con un peso inferior a 500 kg. Durante el periodo comprendido entre enero de 2006 y agosto de 2007, esa empresa transportó bienes[1] por un valor aproximado de US$ 53 729 928 y los pagos que recibió ascendieron a unos US$ 4,5 millones. En la auditoría se comprobó que ese contrato había estado vigente durante al menos 15 años sin acuerdo por escrito y sin que en ninguna etapa se llamara a licitación pública, en violación de las disposiciones del Manual de la OMS. La Administración indicó que la lista de precios para fletes de más de 500 kg se revisaba cada tres meses y que los CPS efectuaban verificaciones aleatorias de los precios. Sin embargo, los CPS señalaron que esas verificaciones no quedaban documentadas en registros oficiales. Se indicó que estaba previsto efectuar una licitación para transitarios y empresas de fletes cuando se establezca el Centro Mundial de Servicios en Kuala Lumpur, y que se concertaría un contrato a largo plazo. Insisto en que es necesario aumentar la transparencia de todo el proceso y alentar los procedimientos de licitación.

Adquisición de vacunas

31. Durante el periodo comprendido entre enero de 2006 y agosto de 2007 los CPS efectuaron 422 adquisiciones de diferentes vacunas por un costo total de US$ 6 579 007 (sin incluir fletes y seguros), lo cual representó el 3,07% de las adquisiciones totales realizadas durante dicho periodo. En la auditoría se comprobó que, si bien las directrices relativas a la adquisición internacional de vacunas y sueros prevén la elaboración de previsiones de las necesidades para evitar el desabastecimiento, los CPS no han establecido ningún sistema que permita prever las necesidades de los diferentes solicitantes habituales, planificar las adquisiciones y emitir órdenes de compra con suficiente antelación para evitar dificultades en el suministro de vacunas. Una previsión periódica de las necesidades podría haber evitado las dificultades que experimentaron los CPS para comprar las cantidades necesarias, además de asegurar la oportunidad de las entregas, como se comprobó en los casos verificados en la auditoría.

32. *Recomiendo* que se hagan esfuerzos para preparar una previsión de las necesidades en consulta con las oficinas regionales y de país a fin de prevenir el desabastecimiento. La Administración ha aceptado esta recomendación.

33. En las directrices de la OMS sobre adquisición internacional de vacunas y sueros, publicadas en 1998, se indica que para garantizar la calidad así como la fiabilidad y disponibilidad de las vacunas es imprescindible que éstas se compren únicamente a proveedores precalificados. En un estudio conjunto de la OMS y el UNICEF se estableció que la vacuna contra la gripe estacional era una vacuna de alta prioridad. En la auditoría se comprobó que los CPS no habían precalificado a ningún fabricante de esta vacuna. Durante el periodo comprendido entre enero de 2006 y agosto de 2007, los CPS com-

[1] En el sistema de Apoyo Informativo en Administración y Finanzas (AFI) utilizado anteriormente no se indicaba el valor estimado de los bienes transportados por la empresa Muller and Partner. Por consiguiente, en este informe no se han incluido los valores estimados de los bienes transportados durante el periodo comprendido entre enero y mayo de 2006. También se han excluido determinadas operaciones que siguieron registradas en el sistema AFI incluso después de mayo de 2006.

praron vacunas contra la gripe estacional por un costo total de US$ 253 217 (29 PO) suministradas por fabricantes que no habían sido precalificados. Se compraron vacunas contra la hepatitis A y vacunas combinadas contra las hepatitis A y B por un costo total de US$ 108 678, así como vacunas contra la rabia por un costo total de US$ 230 222, a fabricantes no precalificados, de cada tipo de vacunas, ya que no había fabricantes precalificados.

34. Los CPS indicaron que estaban trabajando en estrecho contacto con las unidades técnicas interesadas para garantizar la precalificación de un número adecuado de fabricantes. Sin embargo, el proceso era lento y en principio se basaba en la prevalencia de las enfermedades y su cobertura, el volumen global de adquisiciones y la capacidad de los fabricantes. Se alienta a la Administración a que intensifique los esfuerzos en esta área importante.

35. En varias adquisiciones de vacunas, por ejemplo, contra la fiebre amarilla, los CPS no se ajustaron a las disposiciones del Manual relativas a la solicitud de cotizaciones y la presentación de ofertas selladas. Los CPS indicaron que la adquisición de las vacunas se había realizado sobre la base de lista de precios anuales facilitada por los fabricantes y en función de la disponibilidad. En la auditoría se comprobó que uno de los fabricantes precalificados al que se le habían adjudicado cuatro órdenes durante 2007 había ofrecido precios inferiores a los de los otros dos fabricantes consultados y había entregado todos los pedidos que se le habían hecho. Sin embargo, no existían pruebas o registros que indicaran claramente que este fabricante hubiese sido consultado en las otras 14 ocasiones, en las que se efectuaron adquisiciones de vacunas proporcionadas por otros dos fabricantes a precios superiores. Los CPS tampoco prepararon un informe de adjudicación en el que se justificara que la adquisición se había efectuado sin obtener cotizaciones de los otros tres fabricantes precalificados.

36. Con respecto a la adquisición de vacunas contra la hepatitis B, si bien la OMS había precalificado a nueve fabricantes, los CPS adjudicaron las órdenes de compra a un fabricante sin solicitar cotizaciones de los otros. Los CPS indicaron que la precalificación no equivalía a la disponibilidad inmediata y que varios fabricantes dudaban a la hora de suministrar cantidades pequeñas. A este respecto, se observa que antes de adjudicar las órdenes a un solo fabricante no se realizó ningún intento claro de verificar el precio y la disponibilidad de las vacunas con ningún otro fabricante precalificado.

37. *Recomiendo* que se aplique estrictamente la disposición del Manual relativa a la obtención de tres cotizaciones/ofertas selladas y que se tenga en cuenta a todos los fabricantes precalificados. La Administración ha aceptado esta recomendación.

Cuantías límite para la solicitud de cotizaciones selladas

38. El capítulo VI del Manual de la OMS relativo a las adquisiciones se revisó en febrero de 2007. La cuantía mínima para solicitar cotizaciones selladas se revisó de valores iguales o superiores a US$ 70 000 a valores iguales o superiores a US$ 150 000. Durante el periodo comprendido entre enero de 2006 y el 31 de agosto de 2007 esta modificación repercutió en 218 PO (2,37% de las adquisiciones) en la Sede por un valor total de US$ 21 796 635 (9,76% del total). De esta manera, el 9,76% de la suma correspondiente a adquisiciones pasó del régimen de licitación con presentación de ofertas selladas al procedimiento de adjudicación basada en cotizaciones. Si bien sólo se trató de 218 PO, la suma correspondiente era cuantiosa (US$ 21 796 635), lo cual indica la necesidad de revisar las salvaguardias.

39. En el Manual revisado se establece que para todas las adquisiciones por valor superior a US$ 15 000 e inferior a US$ 150 000 se podrán solicitar cotizaciones por correo electrónico o fax en lugar de utilizar la vía postal. Nadie podrá acceder a las cotizaciones presentadas antes de una fecha preestablecida y los proveedores no podrán tener acceso a la información sobre las adquisiciones antes

de que ésta se ponga a disposición de todo el sector comercial. En la auditoría se comprobó que en el caso de muchas PO, el envío de solicitudes a ofertantes por correo electrónico se efectuó en fechas diferentes y también las ofertas se recibieron en fechas diferentes. Esto significa que las tarifas de un proveedor cuya oferta se recibe antes ya está disponible en el sistema y, por consiguiente, la disponibilidad de esa información representa un riesgo para el control de las ofertas recibidas (por correo electrónico).

40. *Recomiendo* que las cotizaciones de proveedores recibidas por correo electrónico se guarden en una cuenta de correo electrónico de la OMS segura y establecida especialmente a esos efectos, para abrirlas únicamente en una fecha preestablecida. La Administración ha aceptado esta recomendación.

Tiempo de tramitación de las órdenes de compra

41. Se ha observado que no se ha fijado ningún plazo indicativo para las distintas etapas del proceso de compra, desde la recepción de la solicitud hasta la entrega final y el acuse de recibo de los bienes. Los CPS no tienen un sistema de referencia para vigilar la duración de las distintas etapas, salvo el registro de la fecha de recepción de las autorizaciones de compra y la fecha de emisión de las órdenes de compra. El establecimiento de plazos oficiales para el proceso de adquisición sobre la base de las amplias categorías de adquisiciones y el grado de urgencia de las necesidades (normal, prioritaria, de emergencia) contribuiría a agilizar la tramitación en los CPS.

42. *Recomiendo* que se establezcan plazos para las diferentes etapas del proceso de adquisición, determinadas en función de la naturaleza y la urgencia de las necesidades; esto permitiría elaborar informes periódicos que asegurasen una vigilancia efectiva. Los CPS aceptaron las recomendaciones e indicaron que en el futuro sus oficiales de adquisición y el Centro Mundial de Servicios registrarían y supervisarían toda la información. Además, se establecerían acuerdos sobre el nivel de los servicios en los que se indicarían los plazos de tramitación, así como las funciones y responsabilidades de los distintos participantes en el proceso.

Sistema de tres cotizaciones válidas

43. De conformidad con el Manual de la OMS, todas las adquisiciones de bienes, obras y servicios se realizarán en la mayor medida posible por concurso, incluida la solicitud de al menos tres cotizaciones por escrito de todos los proveedores cualificados, lo cual se considera necesario para garantizar la plena y libre competencia teniendo en cuenta los tipos de bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la Organización. Se comprobó que en un número considerable de casos no se solicitaron esas tres cotizaciones o no se dispuso de tres cotizaciones válidas a efectos de comparación, ya que una o más de las ofertas recibidas no satisfacían la especificación exigida o las normas de calidad. También se observaron casos en los que se habían recibido tres ofertas válidas, incluso tratándose de adquisiciones de valor elevado en los que correspondía aplicar el procedimiento de la presentación de ofertas selladas (US$ 150 000 o valor superior). Esto indica que la base de datos correspondiente no abarcaba un número suficiente de vendedores o que no se habían solicitado cotizaciones de vendedores calificados que sí figuraban en la base de datos. Si no se dispone de tres cotizaciones/ofertas válidas con fines de comparación, no es posible garantizar la plena y libre competencia teniendo en cuenta los servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la Organización.

44. En el Manual de la OMS se indica que las solicitudes de cotizaciones deben ajustarse a métodos estrictos. Con arreglo a esos métodos, las cotizaciones deben solicitarse simultáneamente incluyendo información suficiente y la indicación de una fecha de recepción preestablecida. Los CPS han solicitado cotizaciones por correo electrónico sin indicar una fecha límite para su recepción. En muchos casos, la solicitud inicial no incluía la petición de información sobre embalajes, volúmenes, pesos, etc.

Esas solicitudes sin límites ni formato normalizado, que no incluyen la fecha de presentación de las ofertas, retrasan la obtención de información precisa sobre los productos, con la consiguiente demora en el proceso de adquisición.

45. *Recomiendo* que se respete el espíritu de las disposiciones del Manual de la OMS relacionadas con la obtención de tres cotizaciones/ofertas para la adquisición tanto de bienes como de servicios, por ejemplo, fletes, garantizando la disponibilidad de al menos tres cotizaciones válidas con fines de comparación. También recomiendo que los CPS adopten métodos de solicitud estrictos mediante un formato normalizado, manteniendo la posibilidad de solicitar cotizaciones por correo electrónico. Al aceptar estas recomendaciones los CPS indicaron que no siempre podían obtener tres cotizaciones válidas. Para resolver este problema se puede solicitar la participación de un número adecuado de proveedores.

Proveedores exclusivos

46. Todas las adquisiciones de bienes y servicios se realizarán, en la medida de lo posible, mediante licitación, a menos que exista un solo proveedor o que no sea posible llamar a licitación. Se observó que un número significativo de órdenes de compra verificadas en la auditoría estaban identificadas como proveedor exclusivo o «recomendado», y que no se había llamado a licitación de proveedores. Se observó también que en la mayoría de los casos no había registros sistemáticos de ningún tipo de justificación o detalles para definir a un vendedor o producto como exclusivo, «recomendado» o normalizado. Se debe justificar con total transparencia la necesidad insalvable de recurrir a proveedores exclusivos, a pesar de que ello priva a la OMS de las ventajas de la licitación. La existencia de un certificado extendido por el funcionario encargado de los pedidos o las adquisiciones asegurará que la no observancia de los procedimientos de adquisición prescritos está plenamente justificada y es transparente. Los CPS declararon que una confirmación por escrito de la unidad técnica o del funcionario encargado de hacer los pedidos se consideraba un certificado oficial. Cabe destacar que un certificado implica asumir la responsabilidad, es más aceptable desde una perspectiva jurídica, y realmente no puede sustituir a una confirmación.

47. *Recomiendo* que los motivos para efectuar una adquisición de un proveedor exclusivo o recomendado se justifique formalmente mediante un certificado extendido en un formato preestablecido. Los CPS aceptaron la recomendación y declararon que asegurarán que *a*) el Manual de Adquisiciones refleje correctamente los requisitos que deben cumplir los encargados de hacer los pedidos, y explique claramente las diferencias entre «proveedor exclusivo» y «recomendado», y *b*) que los códigos de justificación de las órdenes de compra del Sistema Mundial de Gestión reflejen exactamente esas disposiciones.

Órdenes de compra de bajo valor y adquisiciones locales

48. En el informe de auditoría externa correspondiente al ejercicio 2004-2005 se recomendaba que los CPS, en consulta con las oficinas regionales, examinaran la cuestión relativa a la elevada proporción de órdenes de compra de bajo valor a fin de asegurar un equilibrio adecuado en el valor de las autorizaciones de compra que se les asigna en la Sede. La Secretaría respaldó la recomendación e indicó (párrafo 45) que trabajaría con las oficinas regionales para incrementar el volumen de artículos de bajo valor que las oficinas comprarán directamente.

49. Se observó que el 35% (33% en el bienio anterior) de las órdenes emitidas por los CPS eran inferiores a US$ 1000, y el 67% (69% en el bienio anterior) eran inferiores a US$ 5000. El importe de las órdenes inferiores a US$ 5000 representaba el 3,71% (6,43% en el bienio anterior) del valor total de las adquisiciones efectuadas en ese periodo. Por lo tanto, se ha mantenido una elevada proporción

de órdenes de compra de bajo valor. Asimismo, se observó que en 535 casos[1] de adquisiciones (27,69% del total de órdenes de compra inferiores a US$ 1000), los portes excedían los costos de las adquisiciones. Una de las principales razones de esto era que numerosos artículos de bajo valor se adquirían en Europa y se enviaban a África y Asia, y ello incrementaba los costos. Los elevados costos derivados de los portes de este transporte intercontinental de bienes ponen de relieve la necesidad de limitar las pequeñas adquisiciones y alentar a las oficinas regionales interesadas a identificar proveedores más próximos.

50. *Recomiendo* que se pida a las oficinas regionales que revisen su política de autorizaciones de compras y adquisiciones con miras a aumentar la proporción de adquisiciones locales, particularmente de artículos de bajo valor. Se deberá alentar a las oficinas regionales a identificar proveedores más próximos. Los CPS aceptaron las recomendaciones y manifestaron que con la puesta en funcionamiento del Sistema Mundial de Gestión y del Centro Mundial de Servicios, todas las órdenes de los países, las regiones y la Sede se tramitarán en ese Centro, con lo que se racionalizará el uso de recursos en toda la Organización.

Desempeño de los proveedores

51. Se pudo observar que no existen directrices escritas específicas sobre revisiones periódicas de las listas de proveedores. Por lo general, la lista de productos comunes se revisa cada cinco años para actualizar los registros. Sin embargo, las conversaciones con los CPS confirmaron que las listas de proveedores de la OMS se habían revisado con ocasión de la transición del sistema AFI al WebBuy, en 2005, y se revisarán nuevamente durante la transición del WebBuy al GSM.

52. En lo que respecta a los antecedentes y otros detalles para la evaluación de nuevos proveedores invitados a presentar ofertas, los CPS declararon que no existía ningún sistema para consignar esa información. Además, señalaron que, en la actualidad, no disponían de un sistema de evaluación del desempeño de los proveedores, pero que el GSM permitirá realizar un seguimiento de algunos parámetros sobre los que se basará la evaluación del desempeño de los proveedores. No obstante, nuestras conversaciones con el equipo de gestión del proyecto de GSM sugieren que sólo se controlarán las fechas de entrega por los proveedores, y no se elaborará ningún tipo de informe sobre el seguimiento de aspectos relacionados con la calidad del desempeño del vendedor.

53. Además, la auditoría pudo observar que los CPS no disponían de una «lista negra» y que los proveedores se consideraban o bien «activos» o «inactivos». En el bienio en curso, los CPS no han «desactivado» a ningún proveedor. La falta de una evaluación sistemática y regular del desempeño de los vendedores de hecho desalienta la diversificación, el mejoramiento de la memoria institucional y el fortalecimiento de la competencia en todo el proceso de adquisición.

54. *Recomiendo* que la lista de proveedores existente en la base de datos se pueda actualizar y revisar anualmente, y que se pueda introducir una lista de control de la evaluación del desempeño de los proveedores, teniendo en cuenta la calidad, la puntualidad y otros parámetros requeridos. La Administración ha aceptado esta recomendación.

[1] Excluidas las órdenes de compras de valor no especificado y las órdenes de compra agrupadas por motivos de transporte.

Planes para el futuro

55. En respuesta a las observaciones, los CPS declararon que las conclusiones de la auditoría deberían considerarse teniendo en cuenta que durante los últimos años el grupo orgánico GMG, del que los CPS forman parte, ha sido objeto de una importante reestructuración a raíz de la cual algunas actividades previamente descentralizadas en varios departamentos se han reagrupado en uno solo. Esto se realizó en el contexto del examen de la orientación estratégica y de la competencia realizado por la Organización con el fin de agilizar procesos y procedimientos y racionalizar el uso de competencias y recursos esenciales. En 2008, mediante la puesta en funcionamiento del GSM y el establecimiento de un centro mundial de servicios externo, se modificarán numerosos procesos de adquisición en algunos «servicios auxiliares». Por este motivo, algunas actualizaciones o modificaciones de procesos previstas por los CPS en el marco del actual sistema de adquisiciones (WebBuy) se dejaron en suspenso hasta la puesta en servicio del GSM.

56. Además, los CPS examinaron activamente nuevos medios para ofrecer servicios a escala mundial, incluida la contratación externa de ciertas actividades que incumbían a la dependencia de expedición de los CPS. Según los planes, en 2008 se llamaría a licitación mundial para prestar servicios de transporte y expedición y proporcionar diversas pólizas de seguros, a fin de actualizar esos servicios y dotarlos de un enfoque empresarial. Se preveía que, de ese modo, se fortalecerían la eficiencia, los ahorros y las economías de escala. Entiendo la complejidad de las cuestiones abordadas por los CPS en el pasado y, al mismo tiempo, aliento a la Administración en sus esfuerzos por agilizar sus actividades.

57. Se ha acordado gran prioridad a las recomendaciones precedentes relativas a la contratación y adquisición de servicios en la Sede. La Administración ha aceptado las recomendaciones.

Conclusión

58. El examen de auditoría destaca las áreas de gestión que pueden entrañar riesgos, a saber, seguros, portes, adquisición de vacunas y tramitación de presupuestos y ofertas, entre otras. Asimismo, es preciso fortalecer la transparencia y alentar una mayor competencia. La Administración aceptó las recomendaciones de la auditoría y planea introducir salvaguardias más estrictas en esas áreas, principalmente mediante las ventajas que ofrecerá el GSM una vez que se ponga en funcionamiento. Esto debería repercutir favorablemente y reflejarse en un aumento de la eficiencia y una reducción de los riesgos en el proceso de adquisiciones.

ADQUISICIONES SOBRE EL TERRENO

59. El Manual de la OMS establece que el Director Regional puede aprobar adquisiciones locales por un máximo de US$ 100 000. Para adquisiciones locales que excedan de US$ 100 000 es preciso solicitar autorización a la Sede. Sin embargo, se observó que en EURO, en algunos casos, se habían realizado adquisiciones locales por un valor nominal superior a US$ 100 000 sin la necesaria autorización de la Sede.

60. *Recomiendo* que se siga el procedimiento establecido en el Manual respecto de las adquisiciones locales cuyo valor nominal supere los US$ 100 000. La Administración ha aceptado esta recomendación.

61. En el examen de auditoría se han observado importantes discrepancias entre algunos registros de adquisiciones, lo que afecta la transparencia y la verificación independiente. La Administración manifestó que se revisaría y reforzaría el sistema de registro. En algunos casos que incumben al Comité de Examen de Contratos, se observó que se habían efectuado pagos anticipados sin su aprobación. En los casos en que haya menos de tres ofertas debería elaborarse un informe sobre la adjudicación en el que se justificara la selección del licitante elegido. Sin embargo, se observó que algunas licitaciones en las que participaron menos de tres licitantes se ultimaron sin los informes sobre la adjudicación. La Administración ha asegurado que adoptará las medidas correctivas en esas áreas.

Comité de vigilancia de la propiedad (PSC)

62. La auditoría de casos del PSC durante el bienio 2006-2007 en SEARO reveló que no existía un sistema para consignar la situación actual de los casos remitidos al PSC; el registro sólo indicaba la forma propuesta al PSC para disponer de los bienes y la decisión tomada. Las medidas subsiguientes no se consignaban. Las propuestas recibidas solían ser incompletas y no incluían detalles tales como el número de inventario del artículo, la referencia a los registros del inventario y el valor. En unos pocos casos, se adjuntaban a la propuesta inventarios en los que se marcaban los artículos, en vez de proporcionar detalles en la propia propuesta. En algunos casos había discrepancias en las referencias a los registros del inventario. Las medidas que debía adoptar la oficina en cuestión para cumplir las decisiones del PSC se demoraban y los registros del inventario no estaban actualizados con arreglo a las decisiones del PSC. La Administración declaró que no se permitirán desviaciones respecto de las decisiones del PSC, y desde que se realizó la auditoría se han actualizado los registros de inventario.

SEGUROS

63. El Manual de la OMS establece que las oficinas regionales u otras oficinas interesadas deberán asegurar los edificios de propiedad de la Organización, así como los edificios que no sean propiedad de la Organización cuya seguridad y conservación incumba a la Organización, contra los riesgos de incendio y daños provocados por el agua, así como contra otros riesgos determinados por las circunstancias locales (por ejemplo, terremotos, avalanchas, etc.). El valor asegurado de los edificios se fijará según el valor actual de reemplazo y, por lo tanto, se deberá ajustar periódicamente (por lo general, una vez al año) en función de los costos de la construcción, tomando como referencia un índice establecido relativo al aumento de esos costos. Durante la auditoría se pudo comprobar que en SEARO el valor asegurado no se fijaba con arreglo al valor actual de reemplazo ni se revisaba periódicamente. La Administración ha asegurado que un organismo independiente verificará los costos de reemplazo en el contexto de la verificación bienal.

SEGURO DE ENFERMEDAD DEL PERSONAL

64. Los Estatutos del Seguro de Enfermedad del Personal especifican que, en casos de cirugía mayor cuyo costo estimado sea de US$ 40 000 o más, y en casos en que los gastos médicos totales puedan ascender a US$ 30 000, se deberá solicitar la aprobación previa del Comité de Inspección de la Sede. Asimismo, los Estatutos establecen que, excepto en casos de emergencia, si no se obtiene la aprobación previa del Comité de Inspección de la Sede, el reembolso podrá limitarse a US$ 40 000 o US$ 30 000, según la naturaleza del caso. La aprobación previa es necesaria tanto para el personal de la Sede como de las oficinas regionales. En el examen de auditoría se observó que, en la Sede, no se obtenía la aprobación previa del Comité de Inspección de la Sede, se había aprobado el reembolso total, y sólo se había elaborado y presentado al Comité de Inspección de la Sede un informe semestral

para información y aprobación *post facto*. Esta práctica contraviene la disposición que exige la aprobación previa obligatoria del Comité de Inspección de la Sede. La Administración declaró que los casos se habían presentado al Comité *post facto* por cuanto habían sido situaciones de emergencia. La modificación de esa disposición no está prevista, pero para convalidar esta práctica podría obtenerse la confirmación oficial del Comité de Inspección de la Sede. En el contexto de la práctica actual, es preciso revisar las normas relativas a situaciones de emergencia.

65. Debido a errores en la tramitación de las solicitudes, se han efectuado reembolsos equivocadamente a personas que no eran los verdaderos beneficiarios. Cuando el hecho se señalaba a la atención de la sección, ya sea por el receptor o por el solicitante original, la suma reembolsada se consideraba un anticipo y se procuraba recuperarla o deducirla de ulteriores solicitudes presentadas por el receptor. En algunos casos en que la recuperación no era posible, los anticipos se consignaron como irrecuperables. La práctica de considerar los reembolsos hechos equivocadamente como anticipos se ha abandonado desde que la auditoría la ha observado.

66. El funcionario debe presentar la solicitud de reembolso en la moneda en que se efectuó el gasto, y la OMS reembolsa el importe al funcionario en la misma moneda. La auditoría observó que algunas solicitudes que se habían aprobado se anularon posteriormente. Hasta la fecha de la auditoría se cancelaron y se volvieron a tramitar por segunda vez 323 casos por un total de US$ 1,1 millones. Se explicó a la auditoría que la cancelación de las solicitudes de reembolso pagadas obedecía principalmente a que las solicitudes se habían tramitado en francos suizos aun cuando se habían presentado en euros o en US$. Las solicitudes se revisaban cuando el beneficiario señalaba a la sección que el pago de su reclamación era incorrecto porque se había tramitado en una moneda que no correspondía. La Administración declaró, entre otras cosas, que el sistema de información del seguro de enfermedad no podía detectar este tipo de error humano, por ejemplo la anotación incorrecta de una moneda, y que la mayoría de los errores eran de esa índole. A pesar de que, tal como lo señala la Administración, el número de tales casos fue del 15% del total de cancelaciones y del 0,1% del total de casos, ésta es un área de riesgo y las posibilidades de que se efectúen pagos excesivos no pueden descartarse en el contexto de ese sistema.

GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

67. En enero de 2007 la OMS confirmó, con efecto a partir del 1 de julio de 2007, las modificaciones al Reglamento de Personal de la OMS en lo que respecta a la revisión del marco general de arreglos contractuales. El párrafo 420.4 modificado de ese Reglamento prevé que, por lo general, se nombrará con carácter temporal a personas para que desempeñen funciones que se presumen no serán necesarias a largo plazo (por ejemplo, más de 24 meses). Asimismo, la norma dispone que las funciones temporales se identificarán como tales en el plan de recursos humanos aprobado. Además, si un puesto temporal es necesario por más de dos años, el funcionario encargado solicitará con suficiente antelación la creación de un puesto de larga duración; si un puesto se necesita por más de dos años se deberá crear y aprobar como un puesto de larga duración, según se menciona en el plan de recursos humanos.

68. La auditoría comprobó que SEARO no ha preparado ningún plan de recursos humanos que permita identificar los puestos de corta y larga duración y, por lo tanto, la auditoría no pudo determinar si los nombramientos efectuados durante el bienio eran para puestos de corta duración o de otra índole. La Administración aseguró que se elaborará un plan de recursos humanos para el bienio 2008-2009. En EMRO, la Administración informó a la auditoría de que el plan de recursos humanos de EMRO era un documento dinámico que se estaba adaptando en función de las aportaciones de los representantes de la OMS a medida que éstas se recibían. De todos modos, no se pudo proporcio-

nar a la auditoría ningún plan de recursos humanos según se lo entiende generalmente, es decir, que defina los requisitos para el personal y la descripción de sus funciones, establezca las diferencias entre corta duración y plazo fijo, justifique la conversión de un nombramiento de corta duración a uno de plazo fijo, etc.

69. En auditorías realizadas en oficinas en los países de la Región de Asia sudoriental, se comprobó que para algunos nombramientos temporales de menos de seis meses no se habían publicado los anuncios de vacantes, algunas cartas de ofrecimiento de nombramiento eran defectuosas, y faltaban algunos documentos de aceptación de candidatos nombrados. En ciertos casos se observó que las condiciones de contratación se habían revisado varias veces después de la entrada en servicios sin que se consignara claramente justificación alguna. No había ninguna evaluación de los requisitos ni una definición clara de las funciones del personal con contrato de corta duración. Esto se debía a que la oficina del representante de la OMS no disponía de un plan a corto plazo ni de una definición de las funciones del personal con nombramiento de corta duración. El plan de acción identificaba algunas áreas de trabajo en relación con los contratos de corta duración; no obstante, en algunos casos se observaron desviaciones a ese respecto. Los funcionarios que estaban en funciones el 1 de julio de 2007 se regían por el nuevo Reglamento de Personal y se les ofreció continuar en el marco del Reglamento anterior o del revisado. En casi todos los casos en que el contrato se extendía más allá del 1 de julio de 2007, no se ofreció esta opción. En cambio, en los otros casos, se hizo un nuevo contrato a partir del 1 de julio.

70. No existía ninguna evaluación de los objetivos del trabajo al comienzo del contrato. Los funcionarios no efectuaron ninguna evaluación en el marco del Sistema de Gestión y Mejora del desempeño, y los supervisores de primer y segundo nivel no realizaron ningún examen de final de contrato. Los nombramientos subsiguientes se efectuaron sin evaluar el desempeño durante el mandato anterior.

71. *Recomiendo* que se registren en su totalidad los planes sobre recursos humanos, y que los procedimientos de nombramiento, así como las extensiones de los mismos, se agilicen en las oficinas en cuestión. Las dependencias interesadas han asegurado que adoptarán las medidas correctivas necesarias.

EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

Preparación de presupuestos por programas

72. Un examen de la ejecución financiera del presupuesto por programas en EURO reveló que, a pesar de que el presupuesto efectivo era inferior a los costos previstos, quedaban saldos no utilizados en casi todas las áreas de trabajo. Esto pone de relieve la necesidad de realizar una asignación de recursos más realista, de modo que las áreas que progresan adecuadamente no se vean perjudicadas por falta de fondos. La Administración declaró que los movimientos de fondos se efectuaban con arreglo a las limitaciones impuestas por los acuerdos con los donantes. La OMS se está esforzando por alentar a los países y organismos donantes a que proporcionen financiamiento sin fines específicos a la Organización, con miras a dar la máxima flexibilidad al presupuesto.

73. Respaldo los esfuerzos de la Administración y, al mismo tiempo, *recomiendo* que la asignación de recursos a las diferentes áreas de trabajo se efectúe de manera realista a fin de evitar una escasez importante en algunas áreas y excesos considerables en otras.

74. El análisis de los logros de los resultados previstos por áreas de trabajo revela que la ejecución del presupuesto era inferior al 70% en relación con 34 resultados previstos. En el marco de la auditoría, un examen de la ejecución de proyectos reveló que en el bienio 2006-2007 se completaron só-

lo 186 proyectos de un total previsto de 1359 proyectos que debían completarse en ese periodo, lo que representa un 14%, mientras que 1049 proyectos (77%) aún estaban en ejecución. Cuatro proyectos se habían cancelado.

75. La baja ejecución financiera se atribuyó a algunas donaciones voluntarias destinadas a la ejecución de actividades en el próximo bienio, la revisión de acuerdos con los donantes a fin de diferir hasta el próximo bienio actividades para las cuales ya se han recibido los fondos, la escasez de personal, la reducción gradual y/o cancelación de algunas actividades, y los ahorros de recursos como consecuencia de las contribuciones en especies efectuadas por los Estados Miembros. Para fortalecer la ejecución se alienta la coordinación regular con los donantes.

Cooperación financiera directa

76. Con efecto a partir del 6 de junio de 2006, el antiguo sistema de subsidios para gastos locales se reemplazó por el sistema de cooperación financiera directa. A partir de entonces, todos los adelantos a los gobiernos se regirían por los procedimientos de cooperación financiera directa. No obstante, se pudo observar que en EMRO, en el bienio 2006-2007, se acordaron 104 subsidios para gastos locales. La Administración manifestó que eso se debía a que las instrucciones y el memorando de las oficinas de los Representantes de la OMS se habían transmitido bien entrado el bienio 2006-2007. En 2007, en la Oficina del Representante de la OMS en Afganistán se habían acordado 520 nuevos subsidios para gastos locales. A partir de entonces, el Director Regional de EMRO suspendió las atribuciones de delegación de autoridad de los Representantes de la OMS en lo que respecta al otorgamiento de subsidios para gastos locales.

77. Las oficinas del Representante de la OMS deben analizar las propuestas presentadas por un gobierno a fin de asegurar su compatibilidad con el plan de trabajo y el financiamiento. En la Oficina del Representante de la OMS en Indonesia, si bien las propuestas están aprobadas en sus aspectos técnico y financiero, no existe constancia en los registros de que se hayan efectuado esos análisis. Algunas verificaciones realizadas durante la auditoría revelaron que los informes y las declaraciones de gastos no sólo se habían recibido demasiado tarde, en contravención de las condiciones, sino que además, en los registros no constaba que la oficina del Representante de la OMS hubiese realizado una verificación o comprobación para determinar si se cumplían los requisitos previstos en el plan de trabajo. Salvo la autorización de la unidad técnica responsable, no se presentaban los detalles técnicos ni los aspectos financieros, y las propuestas de cooperación financiera directa se aceptaban sin verificar el mandato ni los resultados previstos en el plan de trabajo. En los registros no figuraba ninguna autorización de las unidades técnicas y financieras ni la aprobación del Representante de la OMS, y en ninguna etapa del proceso existía verificación alguna relativa a la viabilidad técnica y financiera ni a la relación con el plan de trabajo. En ciertos casos, la oficina del Representante de la OMS había desembolsado totalmente las sumas propuestas, en un solo pago, sin consignar ninguna justificación. En el curso de la auditoría no se encontró en ningún registro el recibo del informe de terminación, y tampoco constaba que la oficina del Representante de la OMS hubiese realizado una evaluación de los logros de los resultados previstos. La Administración acordó fortalecer los procesos de análisis, autorización y aprobación.

78. *Recomiendo* que los acuerdos concertados por los Representantes de la OMS incorporen los términos y condiciones técnicos y financieros específicos. Respecto de los informes técnicos y financieros que deben presentar los gobiernos, se deberá comprobar y verificar la observancia de los requisitos del plan de trabajo, con miras a alcanzar los resultados previstos. La Administración ha aceptado la recomendación.

SISTEMA MUNDIAL DE GESTIÓN

79. Se ha determinado que las aplicaciones informáticas antiguas que utiliza la OMS son cada vez menos idóneas para proporcionar oportunamente la información necesaria para la gestión y administración eficaz y eficiente de los programas de la Organización. A fin de mejorar la eficiencia operacional, agilizar los procesos y descentralizar eficazmente la autoridad y la responsabilidad, se decidió reemplazar los sistemas informáticos fragmentados por el Sistema Mundial de Gestión, un instrumento global de gestión y administración basado en el paquete Oracle E-Business Suite. En mayo de 2003, la 56ª Asamblea Mundial de la Salud autorizó la introducción del Sistema Mundial de Gestión, y para ello aprobó un presupuesto de US$ 55,5 millones. Posteriormente, en marzo 2007, se decidió adoptar un modelo global de prestación de servicios mediante un centro mundial de servicios, que se establecería simultáneamente al Sistema Mundial de Gestión. Una oficina mundial de servicios prestará apoyo funcional y técnico a los usuarios del Sistema Mundial de Gestión. Se seleccionó la aplicación M/s Satyam como integrador del sistema para el proyecto, cuya puesta en marcha está prevista para el 3 de junio de 2008.

80. En enero y febrero de 2008, en la sede de la OMS, se llevó a cabo un estudio detallado de los procesos del proyecto y la preparación para la aplicación del Sistema Mundial de Gestión, a fin de examinar si los procesos de desarrollo y aplicación de ese sistema se guiaban por las mejores prácticas y procedimientos, incluida la gestión de riesgos y los controles, y examinar el estado de preparación para la aplicación de ese sistema. La auditoria se basó en un análisis detallado de los riesgos, y se llevó a cabo de conformidad con el marco general CoBIT.[1] Al finalizar la auditoría se remitió a la Administración una carta con las conclusiones de la auditoría, y se recibió la respuesta de la Secretaría. En los párrafos siguientes se examinan esas conclusiones y recomendaciones, así como las respuestas de la Secretaría.

Gestión de proyectos

81. Para un proyecto institucional principal como el Sistema Mundial de Gestión, destinado a reemplazar los actuales procesos de la OMS mediante el aprovechamiento de la tecnología y la reestructuración substancial de los procedimientos de trabajo, es importante asegurar el logro de sus objetivos con los medios disponibles y en el marco de los costos estimados y los plazos previstos. El calendario se deberá elaborar teniendo en cuenta los procesos del camino crítico. Se observó que el proyecto, cuyo inicio estaba previsto originalmente para septiembre de 2007, se postergó primero para diciembre de 2007, luego para marzo de 2008, y por tercera vez para junio de 2008. Los gestores del proyecto declararon que una demora de nueve meses en un proyecto de esa magnitud no se consideraba una anomalía. Sin embargo, tres aplazamientos en un año suponen una enorme presión para el personal y las estructuras de apoyo del proyecto, que deben revisar constantemente sus planes y la asignación de recursos.

82. Los parámetros que se utilizarían para la gestión de un proyecto eran los de la metodología PRINCE2,[2] según lo previsto en el documento de iniciación del proyecto, y las fases de ejecución se regirían por el Application Implementation Method (AIM) y el Project Management Method (PJM). En la auditoría se pudo observar que la metodología PRINCE2 no se seguía completamente, sino que

[1] CoBIT es un marco general de gobernanza para la tecnología de la información aceptado internacionalmente, que permite a los administradores lograr un equilibrio entre los requisitos de control, las cuestiones técnicas y los riesgos económicos.

[2] Projects in Controlled Environments (PRINCE) es una metodología de gestión de proyectos. Abarca la gestión, el control y la organización de un proyecto.

sólo se utilizaban unos pocos formularios y registros; el AIM para la aplicación de Oracle tampoco se seguía en su totalidad, y las fases cruciales para la ejecución recomendadas por el integrador del sistema no concordaban exactamente con las fases del AIM. En consecuencia, el proyecto pasó a la fase de prueba sin completar satisfactoriamente las fases precedentes. La Administración declaró que el proyecto del Sistema Mundial de Gestión estaba utilizando los mejores componentes de los métodos PRINCE2, AIM y Satyam. No obstante, reconoció que las principales fases de ejecución recomendadas por el integrador del sistema no concordaban plenamente con las fases del AIM.

83. *Recomiendo* que se considere la posibilidad de recurrir a la aprobación técnica de la solución por parte de terceros independientes, antes de proceder a la aplicación del sistema, teniendo en cuenta que el proyecto entra en su fase de prueba sin haber completado satisfactoriamente las fases precedentes. La Administración ha aceptado la recomendación.

84. El proyecto se ha gestionado con un presupuesto de US$ 55,49 millones. Sin embargo, los costos de muchos trabajos relacionados directamente con la ejecución del Sistema Mundial de Gestión, incluidos, entre otros, los cambios de organización, la creación de la oficina mundial de servicios, etc., que totalizan US$ 28,4 millones, no se reflejan en los costos del proyecto del Sistema Mundial de Gestión, pero están previstos en el presupuesto ordinario de la Organización. Los gestores del proyecto reconocieron que los costos mencionados por la auditoría no se incluían en el presupuesto de US$ 55 millones asignado al Sistema Mundial de Gestión. Además, declararon que la oficina mundial de servicios y el Centro Mundial de Servicios eran, de hecho, proyectos separados, y se incluían otros costos como parte de los presupuestos normales de funcionamiento. Sin embargo, esos gastos corresponden al Sistema Mundial de Gestión; por lo tanto, son directamente imputables a los gastos del proyecto y deberían reflejarse como tales. Se estima que los gastos de funcionamiento del Sistema Mundial de Gestión y sus servicios de apoyo para los próximos dos bienios ascenderán a US$ 48,8 millones, y los gastos para las operaciones del centro de servicios serán de US$ 3,5 millones por bienio.

85. Según el documento de iniciación del proyecto, por «tolerancia» se entiende una discrepancia respecto del plazo o la calidad previstos (por ejemplo, demoras o diferencias de calidad del programa aceptables), atribuibles al equipo del proyecto del Sistema Mundial de Gestión o a los proveedores en cuestión. El grado de tolerancia se definiría en cada fase del proyecto y los resultados se vigilarían regularmente. La auditoría observó que la tolerancia no se había definido para cada fase del proyecto en términos de demoras o diferencias de calidad de software aceptables, y que tampoco se reflejaba en los registros del equipo del proyecto. Esto conlleva el riesgo de que no se alcance la calidad deseada del software en el plazo previsto.

86. Se informó a la auditoría que el equipo de gestión del programa estaba participando directamente en los trabajos del grupo orgánico Acción Sanitaria en las Crisis (HAC), que es la principal unidad técnica encargada de emergencias, así como en la elaboración de sus procedimientos operativos normalizados, y que en una serie de talleres celebrados en 2007 con las unidades técnicas en materia de salud se habían hecho demostraciones del sistema y comunicado los cambios. Sin embargo, la auditoría determinó que en las interacciones con las unidades técnicas la percepción del equipo de gestión, según la cual esas unidades participaban activamente, no era compartida por las propias unidades. Esas unidades estimaban que su nivel de preparación no era satisfactorio; su participación en los proyectos piloto y en las pruebas de aceptación de los usuarios era ínfima, y las conclusiones acerca de sus necesidades de flexibilidad y establecimiento de prioridades para sus transacciones relacionadas con las respuestas a emergencias no se les habían comunicado.

87. El objetivo de las pruebas de regresión consiste en verificar exhaustivamente la solución del Sistema Mundial de Gestión con todos los códigos fijos, configuraciones, perfiles de seguridad y responsabilidades. Esto proporciona una oportunidad para comprobar la integración de las actividades

desde el inicio hasta la terminación[1] (en el marco del paquete E-Business) a fin de estabilizar la solución antes de seguir con otras fases, incluida la prueba de aceptación del usuario. En la auditoría se pudo comprobar que el resultado de la prueba de regresión, desde la perspectiva de la integración de las actividades desde su inicio hasta su terminación, sobre la base de una situación hipotética identificada y acordada con los integradores del sistema, no se podría evaluar sino definir detalladamente los resultados previstos, antes de la puesta en funcionamiento. Éste es un factor de riesgo para la estabilidad de la solución. La Administración declaró que los resultados detallados de la prueba de regresión eran los mismos que los del proyecto piloto[2] y confirmaba que algunas situaciones hipotéticas no se habían probado desde su inicio hasta su terminación. Sin embargo, se debe hacer notar que los resultados previstos detallados para funciones que ni siquiera estaban previstas en el proyecto piloto, no pueden extrapolarse a la prueba de regresión.

88. *Recomiendo* que la solución GSM pueda someterse a todas las pruebas necesarias, con todos los códigos fijos, configuraciones, perfiles de seguridad y responsabilidades, para confirmar su estabilidad antes de hacerla operativa. La Administración ha aceptado esta recomendación.

89. Se constató en la auditoría que en el momento de la aplicación del GSM no estaba previsto el funcionamiento en paralelo para ningún módulo, salvo para Nómina. Incluso para ese módulo el funcionamiento en paralelo se basa en datos correspondientes a meses anteriores y utiliza una instancia[3] completamente diferente de la que se utilizará en la prueba de aceptación por los usuarios o de la que prevalecerá en una situación real. El legado de datos se está utilizando para probar la exactitud de los cálculos del sistema GSM y no se utiliza logísticamente de forma permanente en términos de tiempo y de volumen. Esto conlleva el riesgo de que los productos de la solución GSM no se estén validando y contrastando con situaciones de la vida real.

90. *Recomiendo* que pueda considerarse la posibilidad de validar otros módulos además de Nómina, contrastándolos con los resultados anteriores antes de pasar a la activación a fin de garantizar la exactitud de los resultados de los módulos de aplicación del GSM. La Administración ha aceptado esta recomendación.

Gestión de los contratos

91. Cuando se suscribió el acuerdo con Oracle se reconoció que habría que recurrir a «servicios de hospedaje» a fin de abarcar el periodo anterior a la contratación de un integrador de sistemas para cubrir las necesidades durante el ejercicio de adaptación del proveedor y que estos servicios podrían seguir siendo necesarios. Se procuraba lograr este objetivo con Oracle On Demand. Posteriormente se reconoció que podían ahorrarse costos y que se podía mejorar el control de las operaciones y la responsabilidad, separando el hospedaje del desarrollo del apoyo a la aplicación y ampliando las responsabilidades de Satyam para incluir el apoyo al desarrollo. A la sazón, la Organización optó por hospedar la aplicación en el Centro Internacional de Cálculo y la responsabilidad del desarrollo de la aplicación recayó en Satyam. Estas medidas se lograron a través de una solicitud de cambio en el marco del contrato. La Administración señaló que, en consecuencia, los gastos mensuales se habían reducido significativamente y que no hubiera tenido sentido proceder a una licitación.

---

[1] La expresión se refiere a iniciar un proceso y completarlo, por ejemplo una solicitud de viaje o una solicitud de adquisición.

[2] «Piloto» se refiere al Conference Room Pilot, un proyecto piloto llevado a cabo en una etapa inicial del proyecto del Sistema Mundial de Gestión.

[3] Una instancia es el programa (y la memoria) que utiliza Oracle para manipular los datos contenidos en la base de datos.

92. En este contexto cabe tener en cuenta que, según el contrato, una solicitud de cambio es una solicitud para cambiar los servicios o las normas de desempeño o hacer adiciones a los mismos. Hospedar servicios es radicalmente diferente de cambiar o agregar servicios. Además, el Manual de la OMS estipula que sólo el Comité de Examen de Contratos tiene la facultad de revocar las normas en materia de adjudicación. Si bien la auditoría aprecia que con la adjudicación de los trabajos se haya ahorrado dinero, el hecho de adjudicar un contrato importante como el contrato de hospedaje en virtud de una solicitud de cambio contraviene técnicamente las reglamentaciones de la OMS y tampoco se ajusta al contrato con el integrador de sistemas.

93. El contrato con Satyam, de un valor de US$ 27 195 000, incluía la prestación de servicios, esto es, actividades técnicas para 15 000 días/persona. Según el plan de trabajo original, la iniciación del programa, su aplicación y el final del periodo de garantía se habían previsto para octubre de 2005, julio de 2008 y octubre de 2008 (dato indicativo) respectivamente. Desde entonces, la fecha de activación en la Sede se ha cambiado al 1 de junio de 2008. Hasta el momento, Satyam ha llevado a cabo actividades técnicas durante 21 131 días por lo que podría exigir un importe total de US$ 28,6 millones, cifra que excede en US$ 1,4 millones el importe previsto en el contrato. Existe la posibilidad de que esta cifra siga aumentando con retrasos suplementarios. La Administración, si bien reconoció los riesgos de seguir incurriendo en gastos por posibles reclamaciones relacionadas con los retrasos, afirmó que el contrato con Satyam era un contrato a precio fijo y que las reclamaciones por los retrasos no eran aceptables automáticamente. No obstante, continuaba existiendo el riesgo de que los costos siguieran aumentando a consecuencia de los retrasos respecto del contrato con el integrador de sistemas.

94. El presupuesto autorizado de US$ 55,49 millones para el proyecto GSM incluye una partida de US$ 17,6 millones relativa al personal. Existe el riesgo de incurrir en gastos adicionales relacionados con nuevos retrasos. Todo retraso en la activación inicial requerirá el mantenimiento de todo el equipo (a un costo aproximado de US$ 340 000 al mes). Todo retraso que intervenga tras la activación inicial requerirá la continuidad de un equipo más pequeño (a un costo aproximado de US$ 250 000 al mes). Además, hay gastos permanentes por concepto de hospedaje, apoyo en materia de programas informáticos de terceros y gastos generales estimados en US$ 60 000 al mes. Se alienta a los administradores del proyecto a que procuren gestionar esos riesgos a través de la planificación del personal, previendo oportunamente la preparación del personal afectado.

Preparación de la solución y prueba de aceptación por los usuarios

95. La prueba de aceptación por los usuarios (User Acceptance Test - UAT) es una etapa crucial del ciclo de vida de los proyectos importantes de la tecnología de la información (TI) y debe iniciarse una vez que la solución está totalmente a punto, a fin de poner a prueba todos los vínculos mutuos e informes, dado que en base a esas pruebas los usuarios darán su aceptación a la solución. Se constató en la auditoría que la UAT se ha iniciado sin que la solución esté 100% lista. Las soluciones guardaban relación con la supervisión del flujo de trabajo, la configuración de la seguridad del proyecto, las personalizaciones relacionadas con los SSA[1] y con ocho informes importantes que no se sometieron a la UAT. Otros 13 informes debían someterse a la UAT tres semanas después de iniciarse ésta. El hecho de que no se pueda someter a la UAT la aceptación de esas funcionalidades por los operadores conlleva el riesgo de tener una solución que no ha sido plenamente probada en todas sus dimensiones por los usuarios. La Administración afirmó que esos componentes tendrían un impacto mínimo en la solución general y que con el tiempo seguirían añadiéndose componentes adicionales y arreglos al GSM, incluso después de la puesta en servicio del sistema.

[1] Acuerdos de servicios especiales (Special Service Agreements - SSA).

96. La respuesta debe ser examinada a la luz del hecho de que los cambios anteriores a la producción y los cambios introducidos en un sistema informático después de la producción son de naturaleza completamente diferente, ya que los primeros forman parte del diseño global del sistema y de las correspondientes interdependencias entre los distintos componentes, mientras que los últimos son por lo general incrementales, de naturaleza limitada y se incorporan a una solución ya establecida y en funcionamiento. El plazo de activación debe tener en cuenta los plazos de las distintas etapas y las condiciones previas para pasar de una etapa a otra.

97. En la UAT sólo se están utilizando datos parcialmente convertidos y en gran parte construidos y los operadores han aceptado ejecutar la UAT sin datos plenamente convertidos. De ese modo se corre el riesgo de ensayar la solución sin datos reales y de no poder reproducir una situación de la vida real. El propio departamento de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones (ITT) de la Organización también había manifestado su preocupación y señalado los riesgos de no utilizar datos plenamente convertidos para la UAT, ya que una UAT rigurosa debía ser un reflejo de la producción. En su respuesta, la Administración afirmó que la UAT se basaba en un conjunto de datos suficientes y representativos desde el punto de vista estadístico y construidos a partir de una combinación de un legado de datos convertidos y de datos construidos. No obstante, la auditoría constató que en la UAT, incluso para un módulo crucial como la nómina de sueldos del personal con contratos de corta duración, sólo se utilizaban entre 25 y 30 casos por región. Así, es posible que una UAT en que se utilicen datos parcialmente construidos sin límites extremos que puedan encontrarse efectivamente tras la activación, no garantice plenamente la funcionalidad completa de la solución. Esto es importante por cuanto el traspaso[1] y otras pruebas no implicarían a los usuarios, y ésta es la última oportunidad que tienen los usuarios reales para participar en las pruebas.

98. Dado que la UAT se está llevando a cabo con datos parcialmente creados y en parte convertidos, *recomiendo* que durante el traspaso se considere la posibilidad de utilizar datos plenamente convertidos, conciliados y validados antes de pasar a la activación. La Administración ha aceptado esta recomendación.

99. En la UAT algunos usuarios tienen asignada más de una función, a saber, la de iniciar la transacción y la de aprobarla. Esto no pone a prueba el principio de la separación de funciones, ya que la objetividad en la aprobación de una transacción cuando uno mismo no la ha iniciado no puede probarse mediante esta metodología. Este control es un elemento vital del sistema de fiscalización en la situación posterior a la activación y el hecho de ponerlo a prueba conlleva riesgos. En su respuesta, la Administración indicó que durante la UAT se estaba probando el proceso de aprobación, incluido el principio de separación de funciones, pero no dio detalles sobre cómo se hacía.

100. Se observó en la auditoría que sólo los procesos operacionales del GSM normales eran representados por las situaciones de principio a fin. La UAT no permite que se introduzca ninguna nueva situación de principio a fin y los datos se han de someter a prueba dentro de los límites normales. Esto limita mucho la UAT para las circunstancias normales con datos normales, mientras que en las situaciones de la vida real, dada la naturaleza de sus actividades, es probable que la OMS tenga que trabajar en circunstancias muy extremas, por ejemplo, movilizando grandes sumas de dinero en un plazo muy breve de tiempo para las emergencias.

[1] Traspaso: proceso en que los datos, funciones o usuarios de un sistema informático se transfieren a nuevos servicios o equipos de manera sincronizada.

Preparación de la Organización y formación de su personal

101. Las unidades técnicas de salud ejecutan algunos de sus propios sistemas de TI, que han sido desarrollados y son mantenidos por esas unidades. Los sistemas de TI deben conectarse al Centro Mundial de Datos para obtener información del GSM para poder funcionar y generar informes. Se observó en la auditoría que el estado de la rehabilitación de las aplicaciones que funcionan en las unidades técnicas de salud, que se han de leer del Centro Mundial de Datos, no estaba claro, y que esas aplicaciones no se probarían durante una UAT utilizando datos reales. La Administración afirmó que trataba de reducir al mínimo los riesgos para la Organización facilitando una comunicación y apoyos amplios y regulares en esta materia. Sin embargo, en la auditoría se llegó a la conclusión de que los problemas críticos conexos y las medidas correctivas para resolverlos no estaban definidos. Si esos problemas y medidas no se abordan a tiempo, se seguirá pasando por alto el riesgo de que esos sistemas, que generan informes para las unidades técnicas de salud, no puedan funcionar tras la activación.

102. Las responsabilidades del centro global de servicios (GSC) incluyen los trámites administrativos globales, como pagos globales, nóminas de sueldos globales, recursos humanos globales, adquisiciones globales, apoyo a las aplicaciones globales (incluida la administración de la base de datos del GSM y el mantenimiento de las aplicaciones del GSM), el apoyo de la oficina de servicios globales (incluido el apoyo y seguimiento funcional y técnico del GSM de primer y segundo nivel) y la administración del sistema GSM. Se observó en la auditoría que no se había realizado una planificación de la capacidad para las aplicaciones de los servicios de apoyo globales en el GSC. La anchura de banda existente sólo basta para la recogida de información de diagnóstico. Si se requieren copias de pantalla de PC remotas, habrá que pedir la atribución de una mayor anchura de banda. Además, la anchura de banda no se ha incrementado para las oficinas regionales ni para las oficinas en los países y no hay ningún plan documentado relativo a un ejercicio de perfil de aplicación de red para las aplicaciones del Centro Mundial de Datos, sin el cual no se pueden estimar las necesidades de anchura de banda para el GSC y otras oficinas remotas.

103. Se acoge favorablemente la decisión de la Administración de establecer un plan sólido de continuidad de las operaciones para el GSC antes de la activación en junio de 2008. Sin embargo, un plan de continuidad de las operaciones eficaz debe ir precedido de una evaluación de los riesgos para definir las funciones y datos críticos, los sistemas que los sustentan y la repercusión que tendrá su no disponibilidad para la OMS. También se requiere la coordinación con las partes externas, como los proveedores de equipos y programas informáticos y de servicios y equipos de comunicaciones. Se constató en la auditoría que, en ausencia de un plan formal, documentado y probado de recuperación en caso de colapso, la continuidad de las operaciones de procesamiento automático en el GSM, sigue presentando, de producirse un colapso, un alto nivel de riesgo con repercusiones significativas para el funcionamiento de las esferas críticas de la Organización.

104. *Recomiendo* que se establezca, antes de activarse el GSM y el GSC, un plan de recuperación en caso de colapso y de continuidad de las operaciones para el GSC.

105. La oficina de servicios globales (GSD) se ha establecido como único punto de contacto para la información relativa a los trámites administrativos globales y la resolución de problemas. Dado que la GSD prestará servicio operacional y técnico a través del acceso a distancia, el personal empleado en la GSD debería poseer la capacidad técnica para resolver problemas, y debería dotarse al centro de una anchura de banda suficiente. Se observó en la auditoría que el personal que trabajaría para la GSD se componía en gran parte de personal recientemente contratado con conocimientos técnicos limitados. Por tanto, sus conocimientos institucionales sobre el sistema anterior también serían limitados. Se propone gestionar este aspecto a través de la formación en el GSM, en los sistemas Oracle y en los temas planteados por los especialistas, pero el personal aprendería sobre todo lidiando con la resolu-

ción de problemas. No obstante, se observó en la auditoría que la GSD no intervenía en modo alguno en la prueba de aceptación por los usuarios. La Administración afirmó que estaba examinando una propuesta de Satyam relativa al apoyo de segundo, tercer y cuarto nivel del GSM durante un periodo de transición después del traspaso y que el personal de la GSD trabajaría en estrecha colaboración con Satyam durante ese periodo; las oficinas regionales también estaban creando servicios de transición para brindar apoyo durante la etapa posterior al traspaso. En la respuesta se subraya el riesgo de que la Organización dependa excesivamente del integrador de sistemas en una situación posterior a la producción.

106. En la auditoría se señaló la falta de un análisis documentado de las necesidades en materia de formación (por ejemplo, un análisis de las competencias necesarias y del déficit de competencias) y de la identificación de esas necesidades (por ejemplo, número de efectivos de personal que recibirán formación relacionada con el GSM, formación específica que recibirá el personal, etc.) a fin de preparar a los funcionarios de la OMS para la etapa posterior a la activación. Se observó además que para la formación del personal del centro global de servicios (GSC) se ha empezado a adoptar el enfoque basado en la «capacitación de los formadores», ya que los miembros del personal formado impartirán capacitación a otros funcionarios del GSC. Sin embargo, en el momento de la auditoría no se había elaborado ningún manual para los formadores con módulos estructurados para impartir formación ni carpetas destinadas a los usuarios (User Productivity Kits-UPK) para la transición. Esto indica una falta de uniformidad en el enfoque de la metodología de la formación. La Administración indicó entre otras cosas que los manuales para los formadores eran un producto de la herramienta UPK y que se proporcionarían directrices a los formadores del GSM. Sin embargo, la auditoría quisiera destacar que la UPK es un manual para las personas en formación y no para los formadores y que esas directrices no pueden reemplazar los manuales detallados.

107. *Recomiendo* que antes de la activación se preparen análisis documentados de las necesidades en materia de formación, una identificación de esas necesidades, un manual para los formadores y carpetas destinadas a los usuarios, y que se imparta a los usuarios del GSM la formación adecuada para la etapa posterior a la activación. La Administración ha aceptado esta recomendación.

Gestión de los conocimientos

108. Dado el gran volumen constante de trabajo de mantenimiento de los sistemas heredados, el personal de ITT de la Organización no pudo asociarse plenamente al proyecto GSM. Por consiguiente, hay una transferencia limitada e insuficiente del conocimiento de las soluciones GSM desde el GSM y los sectores del integrador de sistemas a ITT. En la OMS, aparte del equipo de desarrollo de proyecto GSM y del integrador de sistemas, los conocimientos institucionales sobre la funcionalidad del GSM son limitados; no hay datos de la existencia de un plan formal y detallado para la transferencia de conocimientos entre el actual integrador de sistemas e ITT, que se encargarán del GSM después de la activación. La Administración tomó nota de esta observación de la auditoría y afirmó que la estrategia de la OMS a largo plazo consistía en seguir delegando a un proveedor tercero (externalizado) el apoyo técnico de la solución y de esta manera reducir al mínimo la necesidad de transferir y apoyar conocimientos técnicos detallados de la solución dentro de la Organización. La Administración ofreció garantías de que en el proceso de negociación del contrato para los servicios de apoyo, se tomaría plenamente en consideración el riesgo señalado por la auditoría de una excesiva dependencia del integrador de sistemas.

109. *Recomiendo* que se establezca un plan formalizado, detallado y escalonado para la transferencia de conocimientos detallados entre el integrador de sistemas e ITT. Al aceptar esta recomendación, la Administración indicó que se procedería a la necesaria transferencia de conocimientos durante el periodo de despliegue y estabilización.

Conversión de datos, traspaso y transición

110. Se observó en la auditoría que la complejidad y escala de la labor de conversión de datos habían sido subestimadas o no priorizadas debidamente por la administración del proyecto GSM; la estrategia de conversión no se había seguido sistemáticamente y la labor efectivamente realizada no respetaba los métodos establecidos en el documento relativo a la conversión. La Administración señaló que las conversiones necesarias para el GSM eran en efecto complejas y que las limitaciones de los recursos retrasaban la ultimación de algunos de los documentos de conversión detallados. Señaló asimismo que se había seguido la estrategia de conversión descrita en el documento relativo a la conversión, con pocas excepciones. No obstante, se observó en la auditoría que todavía no se han diseñado algunos documentos de importancia crítica.

111. Se observó en la auditoría que los datos disponibles para los operadores incluían nuevos datos que habría que crear y que no existían en los sistemas anteriores. Para ello era necesario manipular y crear/fabricar/montar datos electrónicos. En concreto, presentan problema las conversiones de datos de las unidades de programa y de finanzas, donde los planes de trabajo deben ser ultimados, aprobados, vinculados a costos de HR y preparados para las pruebas de conversión. El deslizamiento en esas esferas puede tener efectos negativos en el traspaso y el calendario de la activación. La Administración afirmó que este hecho se ha destacado como un riesgo para todos los interesados.

112. Se observó en la auditoria que ningún dato anterior sería convertido/transferido desde WebBuy, el programa informático de adquisición existente en la OMS, que esos datos seguirán disponibles en WebBuy y que serán accesibles sólo hasta que WebBuy deje de ser operativo. La Administración consideró la posibilidad de constituir una base de datos en el GSM en el plazo de unos años. Esto implica el riesgo de que no sea posible realizar un análisis de tendencias de las órdenes anteriores o una evaluación del desempeño de los proveedores. La Administración afirmó que aparte de los beneficios limitados, la conversión de las órdenes de compra anteriores al GSM no era una tarea sencilla, y debido a esa complejidad, los datos relativos a las órdenes de compra en WebBuy se pondrían a disposición como parte de la retirada de los antiguos sistemas y la estrategia de archivo de datos. No obstante, dado que no se propone ninguna funcionalidad de almacenamiento de datos para la información histórica contenida en el GSM y la retirada de los antiguos sistemas y la estrategia de archivo de datos todavía no se han ultimado, la pérdida de memoria institucional de la Organización es un verdadero riesgo de la situación posterior a la activación, del que es menester tomar nota.

113. *Recomiendo* que pueda considerarse la posibilidad de poner a disposición de los operadores la información histórica, mediante un mecanismo adecuado de interfaz entre el programa heredado WebBuy y el GSM, en consulta con los encargados de las operaciones. La Administración ha aceptado esta recomendación.

114. Se observó en la auditoría que la validación de datos no estaba incorporada expresamente al proyecto GSM y que no se realizaban pruebas formales de integridad de los datos. Normalmente, los encargados de las operaciones deberían conciliar y certificar los datos. Se observó que no se asignaba tiempo suficiente a esta actividad en el plan del proyecto. A raíz de la interacción con los usuarios se entendió en la auditoría que estaba prevista la validación de algunos datos, pero no estaban claros los detalles del tamaño de la muestra o el periodo en el que se realizaría la validación. No había indicios de estimaciones o planes para garantizar la calidad de los datos convertidos (por ejemplo, de pruebas de validez y de integridad realizadas por los encargados de las operaciones).

115. Aunque la Administración afirmó que el riesgo sobre la calidad de los datos se atenuaba en los procedimientos de traspaso, un estudio del documento oficial relativo al traspaso reveló que en muchos casos, para los objetos que determinan transacciones importantes (lugares de destino, actividades

relacionadas con los viajes, proveedores, artículos, órdenes de compra, asignaciones, presupuesto por programas, etc.) los criterios de aceptabilidad se describían en términos genéricos y dependían en gran parte del recuento y del muestreo aleatorio. Los planes operacionales sobre la manera de proceder a la conciliación detallada y la aceptación definitiva eran poco claros. Dado que ésta sería la última oportunidad antes de cargar los datos en el GSM para su funcionamiento efectivo después de la activación, un ensayo tan limitado de la calidad de los datos es un riesgo que tal vez deba contrarrestarse posteriormente cuando el sistema sea operacional.

116. *Recomiendo* que la Administración pueda considerar la posibilidad de definir en términos específicos y detallados la metodología de conciliación y validación de los datos convertidos, con aportaciones estadísticas concretas, que deberán adoptar los operadores antes de cargar los datos convertidos al GSM para fines de activación. La Administración ha aceptado esta recomendación.

117. Se entiende por retirada de los sistemas anteriores la práctica de retirar de servicio un sistema (aplicación, base de datos y/o plataforma), conservando el acceso a los datos de importancia operacional crítica que están alojados en ese sistema. No había indicios de la ultimación de una estrategia para la retirada de los sistemas anteriores y el archivo de las bases de datos. Si los sistemas anteriores no se retiran con la debida eficacia, la OMS podría incurrir en gastos adicionales significativos en el futuro por concepto de equipos y programas informáticos, recursos humanos e infraestructura. Además, teniendo en cuenta que para algunos sectores funcionales sólo se están incorporando al sistema los saldos y no los datos históricos en su integridad (por ejemplo, en adquisiciones) el riesgo de pérdida de memoria institucional y su repercusión en los procesos de adopción de decisiones siguen siendo grandes. La Administración ofreció garantías de que mientras trabajara en ultimar la estrategia, se considerarían los riesgos observados en la auditoría y se adoptaría una estrategia provisional para facilitar el traspaso al GSM y definir la estrategia de archivo a mediano plazo.

Seguridad del sistema

118. Se observó en la auditoría que si bien existía un documento de seguridad de la información mundial de la OMS que abarcaba políticas generales de seguridad de alto nivel, los procesos conexos no se detallaban y no había ningún sistema de gestión de la seguridad de la información (ISMS) formal para el entorno del GSM, incluido el Centro Mundial de Servicios. Esto representa una esfera de riesgo importante, especialmente para el GSC, en el que se tramitarán transacciones importantes que tendrán vinculaciones con los servidores del GSM y con las oficinas regionales y las oficinas en los países. La Administración afirmó que la OMS estaba desarrollando un ISMS y dio garantías de que en breve redactaría, coordinaría y obtendría la aprobación de varias políticas principales que sentarían las bases para las decisiones y procesos cotidianos en materia de seguridad.

119. Un sistema de planificación de los recursos de la empresa (ERP) como el GSM, es accesible por un gran número de usuarios y tramita un gran volumen de transacciones por empleado. Hay riesgos asociados a la compartición de información con terceros, como proveedores, al vincular los sistemas. Por ello, los sistemas ERP, aunque generan eficiencia gracias a la simplificación de los procesos operacionales y la reducción significativa o la eliminación de los procesos manuales, deben tener incorporados los controles de seguridad apropiados.

120. En la auditoría se aprecia el hecho de que la Administración siempre haya considerado que el desarrollo de la seguridad y las correspondientes pruebas integraban las distintas fases del proyecto en que se introdujeron y ensayaron elementos de seguridad como parte del proyecto piloto y de la prueba de aceptación por los usuarios. Además, la Administración ha afirmado que había un mecanismo de seguridad incorporado a nivel de la base de datos de la aplicación de Oracle, y que el acceso a nivel del sistema operativo estaba controlado y limitado. No obstante, a falta de un plan debidamente do-

cumentado y ensayado, sigue siendo necesario evaluar la eficacia de los elementos de seguridad del sistema e identificar los puntos débiles, incluidos los ensayos de infiltración para la seguridad de la red, y la manera de mitigarlos.

121. *Recomiendo* que la evaluación de la seguridad del sistema, incluidos los ensayos de infiltración se lleve a cabo de manera rigurosa y documentada. Para ello, cabe considerar la posibilidad de contratar a un tercero independiente. La Administración ha aceptado esta recomendación.

Conclusión

122. El examen de auditoría revela una serie de riesgos en las esferas de la gestión del proyecto y los ejercicios preparatorios y ensayos en curso que llevarán a la introducción del GSM. Aunque en esta etapa no puede afirmarse con certeza que los riesgos se manifestarán en forma de averías del sistema o en su paralización en el momento de la introducción, esos riesgos, si no se abordan, podrían hacer vulnerable el sistema y exigir rectificaciones costosas en una etapa posterior. La Administración ha indicado que acepta las recomendaciones, lo cual representa un paso adelante hacia la mitigación de los riesgos.

123. Las recomendaciones expuestas en relación con el Sistema Mundial de Gestión tienen asignada una gran prioridad. La Administración ha aceptado las recomendaciones.

CASOS DE FRAUDE Y DE PRESUNTO FRAUDE

124. Durante el bienio se registraron siete casos probados de fraude, por valor de US$ 235 235. Me complace señalar que se han adoptado las medidas administrativas necesarias respecto de esos casos, y que dos de ellos siguen *sub judice.* Se ha informado de otros casos de presunto fraude y la Administración ha iniciado las investigaciones pertinentes. En la auditoría externa se hará un seguimiento de los progresos de esas investigaciones y de las medidas adoptadas en su marco.

AGRADECIMIENTOS

125. Quiero hacer constar mi agradecimiento por la cooperación y la asistencia que han prestado la Directora General, los Directores Regionales y el personal de la Organización Mundial de la Salud en las auditorías.

Vinod Rai
Contralor y Auditor General de la India
Comisario de Cuentas
28 de marzo de 2008

APÉNDICE

El Comité de Programa, Prepuesto y Administración del Consejo Ejecutivo había recomendado, en su segunda reunión en mayo de 2005, que el informe del Comisario de Cuentas para el bienio debería incluir un esquema en el que se diera cuenta del estado de la aplicación de las recomendaciones importantes de la auditoría externa. En consecuencia, a continuación se describe brevemente el estado de la aplicación de las recomendaciones importantes de la auditoría externa a finales de marzo de 2008.

ESTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA AUDITORÍA EXTERNA

RECOMENDACIONES	ESTADO DE LA APLICACIÓN
A. Asignación y control de gastos	
Se recomendó que se observara el Reglamento Financiero y se aconsejó a los encargados de la habilitación de créditos que no dejaran que aparecieran saldos negativos.	Este es un proceso en curso y seguirá monitoreándose en la auditoría externa. Se observaron casos de saldos negativos que se pusieron en conocimiento de la Administración.
B. Anticipos al personal	
Se recomendó que se intensificaran los esfuerzos para lograr el reembolso de los anticipos pendientes y que los procedimientos de sanción y recuperación se siguieran conforme a las normas.	Se ha avanzado considerablemente en el reembolso de los anticipos pendientes. La Administración ha hecho hincapié en la estricta observancia de las normas en materia de sanción y recuperación. La auditoría externa seguirá monitoreando los progresos en el futuro.
C. Adquisiciones	
Se recomendó que pudiera garantizarse el equilibrio en el valor de las autorizaciones de compra cursadas por las oficinas regionales respecto de la Sede. También se recomendó la creación de una base de datos de proveedores.	La Administración propone que las recomendaciones se apliquen después de la introducción del GSM. La auditoría externa seguirá monitoreando los progresos en la aplicación.
Se recomendó la formalización del monitoreo de la continuidad de la declaración de emergencia.	Aplicada.
Se recomendó que se revisara la práctica de las adquisiciones sobre la base de las ofertas recibidas en respuesta a una petición de estimaciones de precios.	Aplicada.

D. Acuerdos para la prestación de servicios técnicos	
Se recomendó que se formalizaran los acuerdos antes de la iniciación del contrato. Se recomendó que se garantizara la recepción de los informes técnicos y financieros. Se recomendó que se tuvieran en cuenta los informes financieros anteriores antes de concluir contratos ulteriores. Se recomendó que el Comité de Examen de Contratos examinara las desviaciones de las condiciones de los contratos. Se recomendó que la OMS examinara si los acuerdos para la prestación de servicios técnicos eran instrumentos adecuados para financiar las actividades sin ningún componente de investigación.	La Administración todavía no ha recibido información sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones.
E. Becas (EMRO)	
Se recomendó a EMRO que siguiera exigiendo los informes pendientes y reforzara el control interno.	La Administración ha impartido instrucciones. La auditoría externa seguirá de cerca los progresos en la aplicación.
F. Inventario (SEARO)	
Se recomendó a SEARO que modificara los mecanismos de control interno para el registro y la gestión de los bienes fungibles.	La Administración ha emprendido medidas para aplicar esta recomendación. La auditoría externa seguirá de cerca los progresos en la aplicación.
G. Preparación del presupuesto por programas (EURO)	
Se recomendó que la asignación de recursos entre esferas de trabajo debería hacerse de modo que se evitaran limitaciones importantes en algunas esferas y excesos considerables en otras.	Esta actividad está en curso y la auditoría externa seguirá vigilando de cerca la aplicación.

= = =