

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 9-11 de febrero de 2009**

## **ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS**

**Tema 6 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.1/2009/6-D/1**  
23 enero 2009  
ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE EL ESTADO DE PREPARACIÓN PARA LA ADOPCIÓN DE LAS NICSP Y EL PROYECTO WINGS II**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director de la Oficina del Sr. G. Miller Tel.: + (44) 20 7798 7136  
Auditor Externo:

Auditor Externo: Sr. R. Clark Tel.: 066513-2577

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).





National Audit Office

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO), dirigida por el Contralor y Auditor General del Reino Unido, presta servicios de auditoría externa al Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA).

El Auditor Externo ha sido designado por la Junta Ejecutiva de conformidad con el Reglamento Financiero. Además de certificar las cuentas del PMA de conformidad con el Artículo XIV del Reglamento Financiero, tiene, en virtud de su mandato, la facultad de informar a la Junta Ejecutiva sobre la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema contable, los controles financieros internos y la administración y gestión generales del PMA.

El objetivo de la labor de auditoría de la NAO es ofrecer a la Junta Ejecutiva una garantía independiente, valorizar la gestión financiera y el sistema de gobierno del PMA y apoyar los objetivos del Programa.

El presente informe contribuye a la preparación de los estados financieros del PMA conforme a las NICSP mediante el resumen de las enseñanzas extraídas de nuestro examen de los estados provisionales para el período de nueve meses que va de enero a septiembre de 2008.

**Para más información, sírvase dirigirse a:**

Graham Miller  
Director  
National Audit Office  
155 Buckingham Palace Road,  
London, SW1W 9SS  
Tel: +44 (0)20 7798 7136

Correo electrónico:  
[graham.miller@nao.gsi.gov.uk](mailto:graham.miller@nao.gsi.gov.uk) o  
[robin.ball@nao.gsi.gov.uk](mailto:robin.ball@nao.gsi.gov.uk)

## Programa Mundial de Alimentos

### INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE EL ESTADO DE PREPARACIÓN PARA LA ADOPCIÓN DE LAS NICSP Y EL PROYECTO WINGS II

- El paso a las Normas internacionales de contabilidad del sector público (NICSP) es fundamental, no sólo para el PMA sino para todo el sistema de las Naciones Unidas.
- Se han realizado progresos encomiables hacia la aplicación de las NICSP, pero todavía quedan cuestiones importantes por resolver y tiene aún que llevarse a cabo una gran labor.
- También los retrasos y las modificaciones del proyecto WINGS II (Sistema Mundial y Red de Información del PMA) plantean dificultades para la aplicación de las NICSP, lo que representa un problema que debe abordarse.

## Introducción

1. El PMA, al igual que los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, ha adoptado las NICSP como base para la contabilidad e información financiera de sus estados financieros. El PMA tiene intenciones de preparar las cuentas del Programa relativas a 2008 con arreglo a estas normas —al ser uno de los primeros organismos de las Naciones Unidas en adoptarlas—, y de presentar los estados financieros comprobados correspondientes a 2008 a la Junta Ejecutiva del PMA, junto con el informe correspondiente del Auditor Externo, en su período de sesiones anual de junio de 2009.
2. La actualización del sistema de contabilidad WINGS es importante para la eficacia y fiabilidad de las cuentas y la información financiera futura preparada conforme a las NICSP. En el marco de nuestro Programa de trabajo para el bienio 2008-2009 dado a conocer a la Junta Ejecutiva, hemos decidido examinar los avances realizados por el PMA en la gestión del proyecto relativo al diseño y la aplicación del sistema WINGS II, informar a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de febrero de 2009 sobre el grado de adecuación del sistema WINGS II a la finalidad propuesta, y facilitar a la Junta Ejecutiva, cuando corresponda, las observaciones resultantes de la auditoría sobre los avances en la aplicación de las NICSP.
3. El PMA ha realizado considerables avances en la gestión del importante cambio que constituye la transición hacia una información contable y financiera conforme a unas normas de contabilidad independientes, externas, más rigurosas y fundamentalmente más útiles. En tanto que Auditores Externos, y en cumplimiento de nuestras funciones y responsabilidades independientes, tenemos mucho interés en una conclusión exitosa de estos procesos para las cuentas de 2008. Pero la observancia de normas internacionales de contabilidad exige mucho más que una revisión y mejora de los aspectos relativos a la presentación de los informes financieros tal como aparecen en las cuentas anuales del Programa. Es necesario mejorar los procedimientos operativos y las modalidades de trabajo, y estos mejoramientos deben ser respaldados y sostenidos por cambios y mejoras fundamentales, por ejemplo en el modo en que el PMA administra y contabiliza el activo y el pasivo, y la manera en que contabiliza y notifica sus ingresos y gastos. Para ello, se necesita

modificar profundamente los procesos operativos y la gestión financiera de la infraestructura operacional y los procedimientos financieros del PMA, de lo cual se ha encargado la Secretaría.

4. En tanto que Auditores Externos del Programa, todavía no podemos afirmar —pues no se trata de un resultado automático— que el PMA cumplirá plenamente con las normas internacionales de contabilidad más rigurosas desde el comienzo, es decir en 2008, aunque éste es el resultado que la Secretaría intenta conseguir. El logro de la plena conformidad con las normas y la obtención de un dictamen claro (sin reservas) de la auditoría exigirán importantes esfuerzos, tal como lo indicamos más adelante en este informe y en nuestras recomendaciones. La conformidad con las NICSP exigirá un cambio radical de las operaciones y la gestión. El PMA ha realizado progresos positivos y encomiables para cumplir con las disposiciones de las NICSP e introducir mejoras importantes en la calidad de la información financiera. Estos beneficios serán valiosos, incluso en el caso de que el PMA no logre ofrecer, en los estados financieros de 2008, todas las garantías de mejora que exige la aplicación de las NICSP en relación con las cifras presentadas en dichos estados.
5. En el presente informe figuran las recomendaciones relativas a las medidas prioritarias para la aplicación del sistema WINGS II y de las NICSP.

## Preparación para la aplicación de las NICSP

La transición a las NICSP constituye un cambio importante para el PMA para el cual no se requiere solamente mejorar la presentación de la información financiera sino también introducir modificaciones significativas en los sistemas, procedimientos y procesos operativos que afectan a todo el Programa.

Si bien se ha realizado considerables progresos, quedan todavía varias cuestiones importantes por resolver y deben llevarse a cabo trabajos urgentes, si se quieren lograr resultados satisfactorios.

### Antecedentes de la preparación de los estados de cuentas para nueve meses

6. Con el fin de probar el grado de preparación para lograr unos estados financieros conformes a las NICSP, el PMA ha preparado una serie experimental de estados de cuentas relativos a los primeros nueve meses de 2008. Para informar de la manera más conveniente sobre los avances del Programa en la aplicación de las NICSP, hemos examinado dichos estados de cuentas a fin de extraer enseñanzas que puedan contribuir a la preparación de las cuentas relativas a todo el año 2008, y de indicar las cuestiones y medidas que deben abordarse con urgencia si se quiere lograr un resultado satisfactorio.

7. Los estados financieros de 2008 del PMA se prepararán, por primera vez, de conformidad con las NICSP. La adopción de las NICSP por parte del PMA traerá consigo muchos beneficios, como por ejemplo: presentación de informes financieros mejorados y más completos, mayor rendición de cuentas, mejora de la información para la adopción de decisiones, mejora de la gestión y el control financieros y mayor eficacia en la gestión de los recursos. También exigirá cambios apreciables en la forma y el contenido de los estados financieros sometidos a auditoría. La Secretaría ha promovido activamente los innumerables cambios de procedimiento y sistema necesarios para la aplicación de las NICSP en todo el Programa con objeto de lograr los beneficios previstos. Se trata de una iniciativa fundamental de reforma de los procedimientos financieros que se lleva adelante gracias a los importantes esfuerzos desplegados por el personal de los servicios financieros, al que elogiamos por este motivo.
8. El cumplimiento de las NICSP dará lugar a importantes cambios en la composición y presentación de los estados financieros del PMA. Con antelación a la preparación de la primera serie de estados de cuentas acordes con las NICSP para el año civil 2008, la Secretaría preparó una serie experimental de cuentas basándose en los mismos criterios utilizados para las cuentas anuales, pero no abarcando más que los primeros nueve meses del año. Hemos examinado las cuentas preparadas para estos nueve meses a fin de ofrecer una indicación práctica del grado de preparación del PMA para la aplicación de las NICSP.
9. En la presente sección de nuestro informe se sintetizan las principales constataciones de nuestro examen de las cuentas preparadas para estos nueve meses. Nuestras observaciones no deben considerarse una auditoría o una evaluación exhaustiva de los estados financieros provisionales y los datos consignados. La finalidad de nuestras recomendaciones es ayudar a la dirección a preparar las cuentas para todo el año. Nosotros realizaremos nuestra auditoría de los estados financieros de todo el año de conformidad con las normas internacionales de comprobación de cuentas y en junio daremos a conocer a la Junta Ejecutiva nuestras conclusiones y nuestro dictamen de auditoría.
10. En los párrafos siguientes se identifican las principales cuestiones planteadas en el curso de nuestro examen. Se trata de cuestiones necesariamente técnicas, relacionadas con los requisitos de las NICSP, pero que, de no abordarse, son suficientemente importantes como para repercutir en el dictamen que emitiremos al concluir nuestra auditoría.

#### Observaciones generales

11. Examinamos de manera general las bases utilizadas para la preparación de los estados financieros y la presentación de los mismos. Aunque estamos ampliamente satisfechos con las bases y la presentación de las cuentas para los nueve meses, tenemos dos observaciones que hacer.

12. Los estados financieros se preparan con arreglo al Artículo 13.1 del Reglamento Financiero del PMA. Este reglamento prevé que los estados financieros anuales se preparen de conformidad con las Normas comunes de contabilidad de las Naciones Unidas, pero no hace ninguna referencia específica a la preparación de estados financieros de conformidad con las NICSP.
13. La Secretaría ha aprovechado la oportunidad para preparar un prólogo para las cuentas relativas a los nueve meses. Además de la información que figura en los estados financieros y las notas a las cuentas, que están comprendidas en el dictamen del Auditor Externo, el prólogo facilitará información de base más general sobre el PMA y su contabilidad. Acogemos con agrado la decisión de preparar un prólogo y estimamos que éste podría ampliarse provechosamente con la inclusión de un análisis de los resultados financieros del Programa para ayudar al lector a interpretar las cuentas, así como para tener en cuenta las disposiciones de las NICSP referentes a la consignación de los datos sobre los riesgos financieros y a una declaración más general sobre el control financiero interno.

#### Políticas contables establecidas

14. Todos los estados financieros se preparan de conformidad con una serie de políticas contables que determinan la manera de contabilizar el activo y el pasivo y los ingresos y gastos, así como el modo en que se informa de ellos en las cuentas. Este aspecto es importante para los usuarios de las cuentas, pues les permite entender las bases sobre las que se han preparado las cuentas, particularmente en las esferas en que las NICSP no son preceptivas y es posible elegir entre distintas políticas.
15. Las contribuciones en especie recibidas por el PMA se valorarán e incluirán en el estado de ingresos y gastos. Estas contribuciones constituyen una esfera en que las NICSP permiten elegir entre distintas políticas. Dada la importancia de las contribuciones en especie para el PMA (ya sea en forma de productos o de servicios), es indispensable que la política contable adoptada sea clara. Observamos que, con arreglo a la política contable propuesta en relación con los servicios en especie, estos servicios se consideran en términos de ingresos cuando tienen repercusiones presupuestarias (como en el caso de los servicios de transporte que permiten al PMA reducir su "presupuesto"), pero no cuando la contribución se hace por adelantado y no se ha establecido ninguna asignación presupuestaria (como por ejemplo para la utilización de un campo de aviación en una emergencia). Al parecer estos criterios no son coherentes, por lo cual tal vez sea preferible modificar la política contable a fin de incluir en las cuentas aquellas contribuciones que respaldan directamente las operaciones del PMA.
16. Además, de conformidad con las NICSP, en los estados financieros se debe notificar el valor del pasivo a largo plazo, actualizado teniendo en cuenta el valor temporal del dinero. Este requisito no se ha cumplido en las cuentas preparadas para los nueve meses, pero se tendrá que hacerlo en los estados financieros para el año completo.

17. De acuerdo con las políticas contables adoptadas por el PMA, en los estados financieros las contribuciones se contabilizan como ingresos cuando los donantes confirman las promesas por escrito. En ese momento, el PMA no ha efectuado ningún gasto, pero se prevé que lo hará en el futuro. La aplicación estricta de las disposiciones de las NICSP no permite registrar los compromisos de gastos futuros en los estados financieros, lo que tiene el efecto de aumentar el superávit de operación del año. Consideramos que, a fin de contribuir al buen entendimiento de la situación financiera del PMA, las cuentas deberían explicar, por medio de una nota, en qué medida el Programa ha asumido compromisos correspondientes a la parte no utilizada de tales donaciones.

#### Presentación de las cuentas

18. Hemos dado a la Secretaría instrucciones, en forma de listas de comprobación, sobre el contenido y la presentación que deben tener los estados financieros de conformidad con las NICSP. Hemos constatado que el personal de los servicios financieros no ha examinado las cuentas relativas a los nueve meses teniendo en cuenta estas instrucciones y que no ha podido confirmar el cumplimiento de todos los requisitos de las NICSP. Para las cuentas del año completo, recomendamos que las listas de comprobación preparadas se pongan a disposición del Director de la Dirección de Servicios Jurídicos y Financieros (FL)/Jefe de Finanzas y la Directora Ejecutiva para que se pueda confirmar el cumplimiento de las NICSP antes de la firma de las cuentas.

#### Las cifras presentadas en las cuentas

19. Teniendo en cuenta las actividades fundamentales del PMA, las cifras clave de las cuentas se relacionan con la distribución de productos y las existencias disponibles al cierre del ejercicio. Debido a que el sistema de análisis de las existencias (COMPAS) todavía no está plenamente integrado en el sistema de contabilidad principal (WINGS), hemos examinado detalladamente los sistemas para el registro de los productos distribuidos y las existencias disponibles al cierre del ejercicio, y hemos llegado a las conclusiones siguientes:

- en los casos de que exista una discrepancia entre los datos derivados del COMPAS y el recuento de las existencias físicas al cierre del ejercicio, prevemos que las cuentas reflejen el valor de las existencias físicas;
- cada partida significativa de existencia en tránsito al cierre del ejercicio debe tener una correspondencia en los registros de los gastos para confirmar que se ha cubierto.

20. Tuvimos considerables dificultades para confirmar que todos los gastos realizados al 30 de septiembre se habían incluido en las cuentas. La FL es plenamente consciente de esta cuestión, debido a lo que se denomina "separación de ejercicios". Para garantizar la exactitud de las cuentas anuales en 2008, esta Dirección:

- debe recordar a todo el personal directivo de las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede la importancia de contabilizar de manera exacta y completa, antes del cierre del ejercicio, los bienes y servicios proporcionados pero todavía no cubiertos, y
  - debe seguir de cerca los gastos que se realicen en enero y febrero de 2009 para identificar las transacciones (por ejemplo, las que superan el umbral de 50.000 dólares) que no se han registrado como gastos devengados o cuentas por pagar.
21. También tuvimos dificultades para validar las cifras presentadas en las cuentas para los ingresos y las sumas a cobrar conexas. La Dirección de Servicios Jurídicos y Financieros sabe —y tendrá que resolver el problema— que los sistemas para identificar los ingresos en especie no funcionan con la debida fiabilidad, que el sistema de contabilidad no efectúa específicamente el seguimiento de las sumas por cobrar relativas a las contribuciones en especie, y que tales sumas por cobrar deben examinarse rigurosamente al cierre del ejercicio para excluir todas las sumas que se estimen muy difíciles de obtener.
22. Nuestro examen de los bienes inmuebles, instalaciones y equipo del PMA puso de manifiesto que el Programa debe redoblar sus esfuerzos para garantizar que las cifras notificadas en los estados financieros sean exactas y completas a este respecto. El personal de finanzas de las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede deberá adoptar medidas a estos efectos.

## Conclusión

23. Aunque la transición hacia el cumplimiento de las normas internacionales de contabilidad supone mucho más que una simple revisión del contenido y la presentación de las cuentas comprobadas del Programa, la preparación de estados financieros conformes a las NICSP para 2008 es un resultado muy importante para evaluar de manera más fundamental los avances en la aplicación de las NICSP. Además, la preparación de cuentas conformes a las NICSP se lleva a cabo en un contexto en que el PMA es uno de los primeros organismos en adoptar estas normas en el sistema de las Naciones Unidas. Además, habida cuenta de la complejidad de las operaciones del PMA y su alcance mundial, es inevitable que algunas secciones del Programa tarden más que otras en ajustarse plenamente a los requisitos de las NICSP.
24. Una medida fundamental para obtener buenos resultados será la capacidad del PMA de obtener un dictamen de auditoría sin reservas. Aunque nuestro examen de las cuentas para los nueve meses no constituye una auditoría completa, se han identificado problemas que, de no solucionarse, nos llevarían a tener que moderar el dictamen que emitiremos al final de nuestra auditoría de las cuentas relativas a todo el año.
25. Para que los avances realizados por el PMA lleguen a buen fin, formulamos las siguientes recomendaciones a fin de garantizar que las bases y las políticas contables sean claras, que las cuentas se conformen a las NICSP, y que se proporcionen suficientes pruebas pertinentes para

justificar cada una de las cifras presentadas en las cuentas. Esto permitirá a su vez garantizar que las cuentas sean fiables y reflejen de manera imparcial la situación financiera del PMA en 2008. Las cuestiones planteadas se refieren a las políticas y los sistemas fundamentales. En nuestra auditoría de los estados financieros relativos a todo el año 2008 podrían plantearse también otras cuestiones.

26. Por último, quisiéramos expresar nuestro reconocimiento y gratitud por la asistencia y el apoyo considerables que nos ha prestado el personal del PMA en todo el mundo durante nuestro examen de las cuentas presentadas para estos nueve meses.

Recomendación:

1. Para asegurar que se adopten las medidas necesarias y que las cifras y los datos presentados en los estados financieros estén respaldados por documentos justificativos suficientemente sólidos como para superar el examen de auditoría, el PMA tiene que establecer un plan general claro en el que se fijen plazos para resolver las cuestiones planteadas por nuestro examen y por el de la Oficina de Auditoría Interna (OSDA), en especial con objeto de:
  - i) modificar el Reglamento Financiero del PMA de modo que haga referencia a las NICSP;
  - ii) incluir un prólogo en los estados financieros;
  - iii) examinar y validar las políticas contables aplicadas para la consignación de los ingresos procedentes de inversiones y contribuciones en especie;
  - iv) establecer políticas contables adecuadas —que faciliten debidamente la información pertinente— para los umbrales de capitalización de activos, los planes de pensiones de cotizaciones definidas, las partes relacionadas, la amortización de los préstamos y otras obligaciones a largo plazo, así como los compromisos financieros respecto de las contribuciones directas no utilizadas;
  - v) examinar las cifras y los datos presentados en las cuentas con respecto a los requisitos de las NICSP, sobre la base de las instrucciones emitidas;
  - vi) asegurar que el valor de los productos y las existencias que se indica en las cuentas corresponda al de las existencias efectivamente mantenidas;
  - vii) asegurar que los gastos se contabilicen de manera exhaustiva mediante una comprobación rigurosa y completa, por parte de las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede, de los bienes y servicios proporcionados antes de finales de año;
  - viii) someter a seguimiento y examinar los gastos y los ingresos para asegurar que se contabilicen debidamente todos los gastos devengados y las cuentas por cobrar y por pagar;
  - ix) adoptar medidas en las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede para asegurar que la información presentada sobre bienes inmuebles, instalaciones y equipo sea completa y exacta, y
  - x) asegurar que se imparta capacitación a un número de miembros del personal suficiente para poder respaldar adecuadamente el proceso de transición a las NICSP.

## Sistema Informático WINGS II

En esta parte de nuestro informe se ofrece un examen independiente del proyecto WINGS II para la actualización de los principales sistemas informáticos del PMA. La Junta Ejecutiva ya está enterada del retraso en la ejecución, del aumento de los costos y de la reducción del alcance de este proyecto. Ante esta situación, y teniendo en cuenta la importancia de contar en el futuro con un sistema mejorado para presentar informes financieros fiables y eficaces de conformidad con las Normas de contabilidad del sector público, nosotros hemos evaluamos:

- el impacto del retraso en la ejecución del proyecto WINGS II, y
- la importancia de las reducciones del alcance del proyecto.

### Antecedentes del proyecto

27. El WINGS se puso en marcha en 2001 para mejorar el control financiero y reforzar la capacidad operacional del PMA. En un primer momento, el sistema WINGS comprendió funciones relacionadas con las finanzas, las compras y los recursos humanos; estas funciones se ampliaron posteriormente y abarcaron la gestión de proyectos y programas, la movilización de recursos y el apoyo logístico. Las aplicaciones financieras fundamentales se basan en el sistema informático de gestión integrada del programa SAP. Este programa se personalizó considerablemente para adaptarlo a las necesidades operativas del PMA y se complementó con sistemas hechos a la medida, entre ellos el Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos (COMPAS) para el seguimiento de los productos y el sistema de movilización de recursos para el registro de los ingresos prometidos por los donantes.
28. A partir de finales de 2003, la empresa SAP dejó de brindar apoyo a la versión del programa informático en que se basaba el sistema WINGS. El PMA reaccionó examinando las opciones disponibles para el desarrollo futuro de una plataforma de tecnología de la información WINGS y para prestarle apoyo a ésta. Se consideraron dos soluciones principales: una modernización de carácter puramente técnico del programa SAP que mantuviera el nivel de personalización actual, o una actualización más amplia adaptada a las exigencias de las actividades que supusiera una reorganización de los procesos operativos para adaptarlos al programa informático normalizado de SAP. La opinión preponderante, aprobada por la dirección, fue que una mejora de carácter puramente técnico dispensaría, en el mejor de los casos, muy pocos beneficios operativos y que la opción centrada en las actividades ofrecía mayores oportunidades de mejoras operativas.
29. Las modificaciones detalladas del sistema propuestas por el proyecto, conocido como WINGS II, se indican en el Anexo 1 y sus beneficios previstos se presentan de manera resumida en el siguiente Cuadro 1.

Cuadro 1: Beneficios previstos del proyecto WINGS II

<p>Los beneficios previstos del sistema WINGS II son:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ mejora de la eficacia operativa mediante procesos de aplicación más ajustados al nuevo modelo operativo del PMA, en constante evolución;</li><li>▪ mejora de la eficacia operacional gracias a la mayor integración de los elementos de los sistemas y las funciones operacionales;</li><li>▪ mejora de la rendición de cuentas gracias a la mayor transparencia de los informes;</li><li>▪ simplificación de los procesos operativos mediante una mayor normalización, y</li><li>▪ ahorros de costos mediante la reducción de la personalización y el mayor uso de las funciones normalizadas del programa informático de SAP.</li></ul>
---

30. Tras la decisión de la Junta Ejecutiva de adoptar las NICSP a partir de 2008, el proyecto WINGS II se consideró un elemento fundamental para el desarrollo de los sistemas de contabilidad e información necesarios a fin de respaldar la aplicación satisfactoria de las NICSP.

31. Según la evaluación inicial del PMA, el proyecto WINGS II costaría 38,8 millones de dólares EE.UU. y la fecha de puesta en marcha sería el 1º de enero de 2008. Dado que el proyecto se consideraba un imperativo institucional y no una oportunidad operativa, no se cuantificaron los ahorros de costos que se preveía realizar gracias al proyecto.

32. Tras nuestra propia evaluación independiente de la decisión de invertir en una modernización del sistema WINGS, nuestro informe a la Junta Ejecutiva de junio de 2005 (WFP/EB.A/2005/6-B/1/Rev.1) coincidió con la decisión de adoptar una solución adaptada a las exigencias operativas. Según nuestra experiencia en tanto que Auditores Externos de importantes sistemas de tecnología de la información en organizaciones nacionales e internacionales, resulta más ventajoso y económico a largo plazo adaptar los procesos operativos para armonizarlos con los sistemas informáticos normalizados, que personalizarlos con miras a armonizarlos con los procesos operativos existentes. Hemos recomendado que el PMA conciba un medio de seguimiento de los beneficios para demostrar objetivamente que el proyecto WINGS II es una buena inversión.

## Avances en la aplicación del sistema WINGS II

33. Desde que comenzó el proyecto, se ha informado a la Junta Ejecutiva de las modificaciones relativas al alcance, la fecha prevista de puesta en marcha y los costos estimados del sistema WINGS II:

- en el primer informe parcial (noviembre de 2006), se indicaba un aumento de los costos, de 39 millones de dólares a 49 millones de dólares, con cambios en el alcance del proyecto o en los plazos de implantación;
- en el segundo informe parcial (mayo de 2007), se señalaba que algunos aspectos del proyecto habían resultado especialmente difíciles, en particular la incorporación de los requisitos contables de las NICSP, por lo que la etapa de concepción se había ampliado y la fecha estimada para la puesta en marcha se había postergado de enero a abril de 2008;
- en el tercer informe parcial (octubre de 2007), se proponía reducir el alcance del proyecto WINGS II para mantener los costos dentro de los límites del presupuesto asignado;
- en el cuarto informe parcial (febrero de 2008), se preveían nuevas reducciones del alcance y se postergaba la fecha de puesta en marcha al 1º de enero de 2009, y
- en el último informe parcial (mayo de 2008), se pedía la aprobación para aumentar el presupuesto a 56,5 millones de dólares, mientras que la puesta en marcha se realizaría el 1º de abril de 2009.

34. El equipo encargado del proyecto nos informó de que los retrasos se debían a una combinación de factores, entre ellos:

- cuando el proyecto pasó de la etapa de concepción a la de aplicación, resultó evidente que se había subestimado la complejidad de la transferencia de datos del viejo sistema al nuevo;
- un contratista encargado de la elaboración del programa informático se había retrasado con respecto a los plazos indicados. Aunque se había llegado a un acuerdo para aplicar un plan de recuperación, el contratista siguió incumpliendo los plazos previstos en relación con las etapas fundamentales de la elaboración. El PMA está negociando con el contratista la posibilidad de hallar alguna solución, y
- la complejidad del ensayo del nuevo sistema: en noviembre de 2008, había 1.667 escenarios operativos por ensayar, de los cuales 182 (10%) se había ensayado pero sin éxito, y otros 516 (30%) todavía no se había ensayado. La función más afectada era la de recursos humanos, en relación con la cual el 58% de los ensayos no se habían llevado a buen término.

35. El equipo encargado del proyecto respondió a los retrasos en la aplicación comprimiendo el plan lo más que pudo y, al mismo tiempo, ejecutando un mayor número de actividades. A finales de octubre de 2008, resultó claro que no se iba a poder cumplir con la fecha de entrada en funcionamiento fijada para el 1º de enero de 2009. El 19 de noviembre de 2008, la junta de gestión

del proyecto tomó la decisión de postergar la fecha de entrada en funcionamiento al 1° de abril de 2009.

36. En enero de 2009, la Oficina de Auditoría Interna (OSDA) del PMA publicó un informe fechado 30 de diciembre de 2008 sobre la auditoría funcional del entorno WINGS, que había realizado anteriormente y que abarcaba los procesos de gestión del cambio y de la configuración, así como los procesos de gobernanza aplicables a la tecnología de la información, necesarios para llevar a cabo la actualización del sistema WINGS. En sus conclusiones, la OSDA atribuyó una nota de evaluación general "insuficiente", e hizo notar en sus constataciones que el marco de gobernanza aplicable a la gestión de la actualización del sistema WINGS todavía no estaba terminado y que existían incoherencias en el mecanismo destinado a garantizar con eficacia la integridad de los procesos WINGS y los datos institucionales. La OSDA llegó a la conclusión de que la gestión del riesgo, el control y la gobernanza del contexto operacional del sistema WINGS eran inadecuados para asegurar el cumplimiento de las normas y reglamentos del PMA.

#### Cuestiones examinadas

37. Teniendo en cuenta los retrasos en la implantación del sistema WINGS II, los aumentos de los costos y las reducciones en el alcance del proyecto, así como las conclusiones del examen de la OSDA, tratamos de evaluar:
- cuáles son las probables consecuencias que el retraso en la ejecución tendrá en las operaciones y procesos operativos del PMA, y
  - si los cambios en el alcance del proyecto son importantes en términos operacionales o de gestión de las actividades

#### ¿Cuáles son las consecuencias del retraso en la aplicación?

38. El propósito principal del proyecto WINGS II es apoyar el trabajo operacional del PMA, lo cual queda ilustrado por la variedad de funciones operativas aprobadas para el proyecto (véase el Cuadro 1 anterior). El retraso en la implantación ha afectado inevitablemente a los resultados logrados. Por ejemplo, el sistema WINGS II se ha concebido para racionalizar las operaciones mediante la sustitución de los sistemas manuales por enlaces automatizados, en especial en la esfera del control y valoración de existencias, a fin de ahorrar tiempo y permitir la redistribución de los escasos recursos humanos cualificados.
39. Además, habrá costos adicionales que sufragar porque el viejo sistema WINGS no es el más adecuado para producir los datos necesarios para preparar las cuentas de 2008 y 2009 de conformidad con las NICSP. La recopilación y el análisis de la información necesaria exigen tiempo y dinero y reducen la eficacia y fiabilidad, lo que también hace más oneroso para el PMA el proceso de gestión y verificación de la auditoría externa.

40. Por último, cuando el 1º de abril de 2009 todos los datos se transfieran del viejo sistema al nuevo, deberá realizarse otra auditoría externa para confirmar la exactitud e integridad de la información financiera transferida.

¿Qué importancia tienen las reducciones del alcance del proyecto?

41. El alcance del proyecto WINGS II se modificó en octubre de 2007 y se redujo aún más en febrero de 2008. Estas modificaciones tenían por objeto simplificar el proyecto y garantizar que se ejecutara en los plazos previstos y dentro de los límites del presupuesto asignado. Hemos emprendido un examen detallado del alcance original del proyecto y de las modificaciones introducidas. Los pormenores de nuestro examen figuran en el Anexo 1, mientras que los rasgos fundamentales de las modificaciones introducidas se resumen en los párrafos siguientes.
42. El alcance del proyecto abarcaba siete esferas principales. Salvo en lo que se refiere a los cambios en el sistema de recursos humanos, donde ha habido un aumento del alcance de las actividades, todas las modificaciones previstas se llevarán a cabo, aunque algunas después de la fecha de entrada en funcionamiento del 1º de abril de 2009.
43. Un elemento importante que se ha postergado es la adopción de un sistema integrado para el seguimiento y valoración de las existencias de productos. En estos momentos, para controlar las existencias y rendir cuentas de ellas se utilizan varios sistemas independientes, entre ellos los sistemas COMPAS y WINGS. La intención era reemplazarlos con un sistema único integrado basado en el módulo para existencias del programa SAP. La sustitución del COMPAS se consideraba un elemento clave para racionalizar el control de las existencias, facilitar información de manera más rápida a la dirección para la toma de decisiones, y contribuir a la valoración de las existencias a fin de preparar las cuentas de conformidad con las NICSP. Mientras el sistema COMPAS no se sustituya con el módulo para existencias del programa SAP, la dirección no dispondrá de información en tiempo real sobre el volumen y el valor de las existencias, lo que compromete la eficacia de los procesos de control de existencias y resta eficacia a la labor del personal que debe seguir utilizando los viejos sistemas.

#### Conclusiones

44. Seguimos apoyando la decisión adoptada por el PMA de introducir el sistema WINGS II basándose en los procesos normalizados del programa SAP; es importante que el sistema no se ponga realmente en marcha sino después de haber sido ensayado cabalmente, para no correr el riesgo de perturbar las operaciones utilizando un sistema que no está listo para implantarse.
45. Sin embargo, nos preocupan los retrasos en la aplicación del WINGS II. La demora tiene repercusiones negativas inevitables en las operaciones del PMA, en la medida en que moviliza los escasos recursos humanos cualificados para destinarlos a tareas que ya deberían realizarse de

manera automatizada. Además, el retraso comporta un costo financiero. La eficacia de los procesos operativos no se ha concretizado y, aunque el costo de introducción del sistema WINGS II se presupuesta actualmente en 56,5 millones de dólares, esta cifra no incluye el costo de oportunidad relacionado con el personal que trabaja con los viejos sistemas en lugar de utilizar los nuevos.

46. En nuestra opinión, la multiplicidad de sistemas heredados ha hecho que presentar informes financieros fiables consonantes con las NICSP sea un proceso más difícil, problemático y engorroso de lo que sería en un entorno en el que se aplicara cabalmente el sistema WINGS II. Aunque comprendemos los motivos de la reducción del alcance del proyecto WINGS II para cumplir con los requisitos presupuestarios y los plazos establecidos, la idea original de establecer un sistema plenamente integrado sigue siendo válida. Por consiguiente, es importante fijar un calendario y un presupuesto para completar los elementos del sistema WINGS II que han sido postergados.

Recomendaciones:

2. Estimamos que el PMA debe revisar su decisión de no evaluar los ahorros derivados de la introducción del sistema WINGS II y recopilar información suficientemente detallada para demostrar que el costo del proyecto es dinero bien invertido.
3. El PMA debe establecer un calendario claro que vaya acompañado del cálculo de los costos para la implantación de los elementos del sistema WINGS II actualmente postergados. Esta medida es necesaria para garantizar una mejora de la eficacia y un nivel adecuado de control financiero interno en el futuro.
4. Se deben realizar con urgencia las mejoras previstas de los sistemas de control y valoración de los productos.

## APÉNDICE 1

## Análisis de las modificaciones del alcance del proyecto WINGS II

Basándonos en el análisis de la Auditoría Externa de los documentos del proyecto WINGS II, hemos preparado el siguiente resumen del alcance original del proyecto WINGS II, los cambios aprobados y nuestro análisis de las repercusiones de estos cambios.

Alcance inicial	Alcance después de la revisión	Implicaciones de la modificación del alcance
<p>1. Movilización de recursos</p> <p>Introducción del módulo de gestión de las donaciones del programa SAP para facilitar una información integrada sobre los recursos y las contribuciones previstas, e informar acerca del modo en que se utilizan las contribuciones con respecto a lo que se había acordado.</p> <p>Disponibilidad de perfiles de los donantes y estrategias de movilización de fondos para normalizar el proceso de negociación de las nuevas contribuciones.</p>	<p>Se posterga la gestión de los datos relativos a los donantes y de las previsiones descentralizadas.</p>	<p>Como consecuencia de la reducción del alcance, los oficiales del proyecto no ahorrarán los recursos previstos en la gestión de los datos relativos a los donantes, lo que implica una reducción de la eficacia.</p>
<p>2. Gestión de proyectos</p> <p>Simplificación de las herramientas de planificación de proyectos, incluida la previsión de donaciones.</p> <p>La planificación y el seguimiento de los resultados permitirán agrupar el número de beneficiarios y equiparlos con las cantidades correspondientes de productos utilizados para prestarles ayuda.</p> <p>La cuenta de efectivo para proyectos permitirá una gestión flexible de los costos conexos.</p>	<p>Se posterga la funcionalidad integrada de planificación del presupuesto de los proyectos.</p> <p>Reprogramación del modelo normalizado de entregas/beneficiarios del PMA y del seguimiento de los productos de los proyectos para introducirlo gradualmente después de la fecha de puesta en marcha.</p>	<p>Las mejoras en el seguimiento de los beneficiarios se lograrán en un amplio período de transición. Durante este período, se seguirá recopilando, cotejando y analizando manualmente la información sobre la gestión al más alto nivel, lo que reduce la eficacia y aumenta el riesgo de errores de la información financiera.</p>
<p>3. Gestión de la cadena de suministro</p> <p>Este componente del sistema WINGS II abarcaba cinco elementos, incluida la sustitución del sistema COMPAS por el módulo de existencias de SAP, que se integrará plenamente con el principal sistema contable del PMA:</p> <p>Ejecución logística - mediante el sistema WINGS II se administrarán las ventas y cesiones de productos, y una interfaz con el sistema COMPAS permitirá efectuar el seguimiento de los productos.</p> <p>Gestión de las compras - gestión y seguimiento mejorados de las operaciones, incluido el seguimiento de los productos.</p> <p>Gestión del seguro - interfaz con los sistemas de las fases anterior y posterior, y control mejorado de los procesos de reclamación de indemnizaciones.</p>	<p>Se ha postergado la sustitución del sistema COMPAS por el sistema de ejecución logística de SAP.</p> <p>Los procesos integrados de gestión de las ventas, las compras y los almacenes previstos para los depósitos de suministros de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas se establecerán en un primer momento sólo en Brindis, y después en otros lugares.</p> <p>Se ha postergado la introducción del sistema de licitación por vía electrónica.</p> <p>La funcionalidad de reclamación de indemnizaciones no estará lista antes del 1º de abril de 2009.</p>	<p>La sustitución del sistema COMPAS se consideraba un elemento clave para la racionalización del control de las existencias y de la transmisión más rápida de información a la dirección para la toma de decisiones.</p> <p>El sistema de SAP también contribuirá a preparar las cuentas conformes a las NICSP.</p> <p>Mientras el sistema COMPAS no se sustituya por el módulo para existencias de SAP, el PMA no dispondrá de información en tiempo real sobre el volumen y el valor de las existencias.</p> <p>Esto compromete la eficacia de los procesos y la fiabilidad y validez de los datos.</p>

Alcance inicial	Alcance después de la revisión	Implicaciones de la modificación del alcance
<p>Gestión del transporte operacional - automatización de las instrucciones de expedición, con un dispositivo de interfaz con los datos automatizados procedentes de los proveedores de servicios.</p> <p>Logística especial - normalización de los procesos y sistemas de gestión de las existencias.</p>		
<p>4. Presupuesto y costos</p> <p>Mejora del marco presupuestario con 'centros de responsabilidad' y un marco para los fondos fiduciarios.</p>	<p>Se posterga la planificación y notificación presupuestarias detalladas en línea.</p>	<p>La introducción de centros de responsabilidad fortalecería el marco de gobernanza y la rendición de cuentas del PMA. Esta fase se activará con la puesta en marcha de la primera versión del WINGS II, a partir de abril de 2009, salvo por lo que concierne al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas.</p>
<p>5. Gestión financiera</p> <p>Finanzas – Las oficinas en los países deben considerarse dependencias funcionales distintas; deben definirse convenciones de codificación más claras para las instalaciones, los centros de costos, los centros de financiación y las esferas operativas; han de establecerse estructuras contables para apoyar la gestión del activo intangible.</p> <p>Tesorería – mantenimiento de cuentas bancarias; informe sobre la liquidez de las inversiones; gestión de divisas y de los riesgos relacionados con las contrapartes.</p>	<p>Se han postergado las actividades siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– seguimiento de los activos</li> <li>– gestión activa de las contribuciones (facturación y envíos de recordatorios)</li> <li>– operaciones bancarias por vía electrónica</li> <li>– mejora de las herramientas de gestión del efectivo</li> <li>– mejora de las herramientas de gestión del riesgo financiero</li> </ul>	<p>El aplazamiento de estas funciones hará que el personal siga realizando este trabajo manualmente; pero, sin la automatización, existe el riesgo de que se cometan más errores y que las operaciones resulten más costosas y que sean menos eficaces.</p>
<p>6. Recursos humanos</p> <p>Normalización de la información sobre los recursos humanos en todo el PMA mediante el registro de la información sobre todo el personal en una única base de datos. Introducción paralela de un servicio en línea de acceso directo al sistema para los empleados.</p> <p>Acceso directo al sistema para los miembros del personal directivo con objeto de que puedan tener acceso a información sobre los empleados, los puestos, las dependencias y los presupuestos que estén bajo su responsabilidad, y solicitar modificaciones y prórrogas.</p> <p>Módulo SAP relativo a los 'sistemas de nómina utilizado en las Naciones Unidas para las organizaciones sin fines de lucro'.</p>	<p>El alcance del sistema WINGS II se amplió para incluir sistemas locales de nóminas para las oficinas en los países. Este elemento se consideró una oportunidad operativa de gran valor y de costo reducido.</p> <p>Se ha postergado el acceso directo al sistema para los empleados.</p>	<p>Se han postergados las economías y mejoras en lo que se refiere a la gestión del personal.</p>
<p>7. Servicio de viajes</p> <p>Módulo para viajes de SAP</p>	<p>Ninguna modificación</p>	

---

## SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

COMPAS	Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos
FL	Dirección de Servicios Jurídicos y Financieros
NAO	Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido
NICSP	Normas internacionales de contabilidad del sector público
OSDA	Oficina de Auditoría Interna
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA