

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 6-10 de junio de 2005

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 6 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/2005/6-B/1/Rev.1

10 mayo 2005

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA MUNDIAL Y RED DE INFORMACIÓN DEL PMA

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 Auditor Externo: Sr. G. Miller tel.: 0044 20 7798-7136

Auditor Externo, Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido: Sr. R. Clark tel.: 066513-2577

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



RESUMEN DEL INFORME

1. El PMA puso en marcha el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) en 2001. WINGS respalda las principales operaciones del PMA, en particular, las actividades realizadas en la esfera de las finanzas, las compras y los recursos humanos. Utiliza el programa informático “Sistemas, aplicaciones y productos en el procesamiento de datos” que proporciona SAP, y está integrado a otros sistemas del PMA como la aplicación COMPAS para el seguimiento de los productos y el Sistema de movilización de recursos, mediante el que se lleva un registro de los ingresos prometidos por los donantes.
2. Desde que se instalara y pusiera en funcionamiento, el sistema WINGS ha sufrido grandes modificaciones a fin de responder a las necesidades operativas, por lo que se ha vuelto cada vez más complejo. A partir de finales de 2003, SAP dejó de brindar apoyo a la versión del programa informático que utiliza actualmente el PMA, lo que forzó al Programa a estudiar la introducción de cambios en el sistema a fin de que su funcionamiento siguiera siendo fiable. La instalación de una versión más reciente del programa informático SAP se financiará con cargo al Fondo de bienes de capital, para el que la Junta Ejecutiva aprobó una financiación de 19 millones de dólares EE. UU. en mayo de 2004 (WFP/EB.A/2004/6-E1).
3. Las dos opciones manejadas por la dirección superior para la modernización del sistema eran o bien una mejora de carácter puramente técnico, o bien un enfoque impulsado por las actividades. La modernización técnica mejora el rendimiento y la funcionalidad de los sistemas existentes instalando nuevos módulos que aprovechan las últimas novedades de los programas informáticos. Tal tipo de modernización no supone cambios en las actuales prácticas, y es posible que a los usuarios les resulte difícil percibir las mejoras. En el enfoque impulsado por las actividades, la modernización se considera como una oportunidad para mejorar los sistemas reorganizando procedimientos externos al WINGS paralelamente a la mejora técnica, con miras a lograr una mejor ejecución operativa general.
4. En el documento del Auditor Externo sobre la planificación para el actual bienio, presentado en la reunión de la Junta Ejecutiva de noviembre de 2004, expresaba nuestras inquietudes por cuanto toda modernización del sistema modificado supone un riesgo importante debido a la complejidad de las tareas que deberían realizarse. En el presente informe se examina la metodología prevista para la modernización de WINGS, antes de que se empiece a aplicar, para que tanto la Junta Ejecutiva como la Secretaría cuenten con una evaluación independiente que señale las mejores prácticas actuales cuya adopción podría reducir los riesgos que entraña la modernización.
5. Nuestras principales recomendaciones son que el PMA:
 - se asegure de que la estrategia correspondiente a la Etapa 1 se base en una metodología que comprenda:
 - a. una sólida evaluación de los riesgos que entraña la modernización;
 - b. estimaciones cuantificadas de los costos y beneficios, así como una evaluación de los riesgos que plantean iniciativas tales como la contratación de las actividades relacionadas con las nóminas y las cuentas por pagar; e
 - c. iniciativas de tecnología de la información que se ajusten a las prioridades de gestión ratificadas por la Junta Ejecutiva en mayo de 2004;



- establezca una sólida estimación de costos respecto de la totalidad de los costos del proyecto para que la dirección realice una evaluación informada de los recursos necesarios para la modernización;
 - dirija la adaptación de los módulos SAP para asegurarse, siempre que sea posible, de que las mejoras en la realización de las actividades se deban a cambios de procesos externos al sistema WINGS y no a modificaciones que adapten las funciones normalizadas de SAP;
 - prevea una metodología de prueba para los usuarios, que promueva la identificación con el sistema, el liderazgo y el apoyo de toda mejora de los procesos operativos;
 - prevea un seguimiento y evaluación efectivos de los proyectos teniendo en cuenta:
 - a. el establecimiento de una estimación de costos de referencia completa del mantenimiento del sistema existente;
 - b. la introducción de un mecanismo sencillo para registrar las horas de trabajo del personal del proyecto, que ayude a calcular los costos;
 - c. el establecimiento de protocolos de transferencia de conocimientos generales para realizar una labor efectiva de apoyo posterior a la aplicación de WINGS;
 - d. la cuantificación de los costos que se prevé ahorrar por la menor cantidad de recursos necesarios en la Sede debido a la modernización y la propuesta de contratación de las actividades que se realizan actualmente en la Sede; y
 - e. la preparación de un objetivo específico para reducir los costos de mantenimiento del sistema;
 - estudie la posibilidad de realizar un examen técnico independiente de la Etapa 1 del proyecto; y
 - estudie la posibilidad de convocar una licitación para la ejecución completa de proyectos importantes de sistemas de información en el futuro.
6. Una vez realizado nuestro examen convenimos en que el enfoque centrado en la parte operativa del PMA ofrece mayores posibilidades de alcanzar los objetivos de gestión que una modernización puramente técnica del actual sistema. Sin embargo, la reorganización generalizada de los procesos operativos y los costos conexos, que aún no se habían cuantificado antes de la Etapa 1 del proyecto, plantean mayores riesgos.
7. En abril de 2005 cuando realizamos el examen, llegamos a la conclusión de que el PMA había logrado avanzar bastante, por lo que respecta a la planificación de una estrategia destinada a definir los principales riesgos que entraña la reorganización de los procesos operativos y la modernización de WINGS, y a la adopción de las correspondientes medidas. Estimamos que la metodología planificada se ajusta a las mejores prácticas vigentes que permitirán que el PMA esté en condiciones de cumplir con sus objetivos, y que tal metodología debería permitir al PMA definir y mitigar los riesgos señalados.
8. Deseamos agradecer al Director Ejecutivo y a la Secretaría por la asistencia prestada en la preparación de este informe.



INTRODUCCIÓN

9. El sistema WINGS instalado en 2001 aportó una mayor integración y un mejor control financiero al PMA. En un primer momento, WINGS comprendía funciones relacionadas con las finanzas, las compras y los recursos humanos; posteriormente, tales funciones se ampliaron y pasaron a abarcar también la movilización de recursos, la gestión de proyectos y programas y módulos de logística.
10. Desde la fecha de entrada en funcionamiento, las modificaciones por las que se agregaron funciones para satisfacer necesidades definidas por los usuarios hicieron que el sistema se volviera cada vez más complejo; en septiembre de 2005 se había sido adaptado el 45% de su estructura modular de SAP (2.505 de las 5.622 unidades informáticas identificables individualmente). La dirección superior reconoce que este enorme grado de personalización del sistema ha llevado a un mayor desarrollo informático interno y al surgimiento de dificultades en la posterior modernización del programa a fin de que pueda satisfacer las necesidades operativas. Para que la introducción de nuevas versiones de los programas informáticos sea menos problemática y costosa, la dirección superior prevé asegurarse de que la actual modernización reduzca de forma significativa el grado de personalización de los módulos SAP normalizados.
11. La principal motivación para elegir los programas informáticos SAP fue que evolucionarían con el tiempo y que toda ampliación y mejora sería manejada por el vendedor. El PMA utilizó la versión 4.5b del programa informático SAP R/3, la versión más actualizada de que se disponía entonces. No obstante, desde que entró en funcionamiento el sistema WINGS, el PMA no ha aprovechado las novedades de SAP modernizando el sistema, principalmente porque la dirección concedió mayor prioridad a la instalación del sistema WINGS en las oficinas en los países y a su adaptación para satisfacer las necesidades señaladas por los usuarios. La magnitud de las modificaciones realizadas en el sistema se debió en parte a que en la instalación inicial no se procedió a una reorganización de los procesos del PMA de modo que pudieran utilizarse las funciones normalizadas de SAP siempre que fuera posible.
12. La versión 4.5b de SAP que emplea actualmente el PMA dejó oficialmente de contar con respaldo a finales de 2003. La ampliación del respaldo de SAP para esa versión aumentó los costos de los derechos de utilización del programa informático entre un 2 y un 4% anual (hasta alcanzar 372.599 dólares en 2004).
13. La dirección superior estima que el desarrollo y la mejora de WINGS se enmarca en la respuesta del PMA a las iniciativas de las Naciones Unidas tendentes a lograr mayor transparencia, rendición de cuentas y eficacia en los costos. En un primer momento, la Secretaría había planificado la modernización como una mejora técnica, pero después decidió adoptar una política de desarrollo de procesos operativos más ambiciosa, con el objetivo, en última instancia, de mejorar la ejecución de las actividades, introducir nuevos modelos operativos, y permitir la medición de resultados.
14. El PMA contrató a un proveedor en marzo de 2005 para que preparara una definición de Estrategia y ámbito de aplicación —conocida como Etapa 1— a fin de que WINGS pasara a utilizar la versión más moderna del programa informático SAP R/3, esto es, la versión 4.7. La Etapa 1 del proyecto tiene resultados cuantificables que permiten determinar con claridad la complejidad y los riesgos de la modernización de SAP y definir:
 - una versión convenida de estrategia, ámbito de aplicación y enfoque de la modernización, que resulte clara y comprensible;



- un plan viable para la modernización, incluidos su alcance, los plazos y las actividades necesarias; y
 - la organización del proyecto necesaria para aplicar el plan propuesto.
15. En virtud de las disposiciones contractuales de la Etapa 1, los resultados cuantificables debían obtenerse antes del 23 de mayo de 2005, después de la preparación del examen sobre WINGS en el mes de abril.

ALCANCE DEL EXAMEN

16. En nuestro documento de planificación de la auditoría presentado a la Junta Ejecutiva en noviembre de 2004 destacamos que dado que WINGS estaba sumamente personalizado, toda posterior modernización entrañaría riesgos significativos debido a la complejidad de las tareas en cuestión. Dada la estructura del PMA sobre el terreno, se plantearían importantes riesgos en materia de control financiero y continuidad de las operaciones, así como respecto de la exhaustividad, precisión e integridad de los estados financieros, en caso de que la modernización del sistema no funcionara de la manera prevista. Por lo tanto, comunicamos a la Secretaría que sería conveniente establecer una metodología de cambio sistemática para hacer frente a los riesgos, y debatimos con el personal directivo encargado del proceso de modernización acerca de las necesidades que éste planteaba. También propusimos preparar un informe, que se presentaría en la reunión de la Junta de junio de 2005, en el que se determinara el grado de preparación del PMA para llevar a cabo la modernización del sistema y la metodología que debía adoptarse.
17. En nuestro informe se emplea una metodología reconocida internacionalmente, a saber, los objetivos de control de la tecnología de la información y conexas (COBIT). Esta metodología fija un marco sistemático de buenas prácticas en distintas esferas para hacer frente a los riesgos operativos, las necesidades de control y las cuestiones técnicas. La metodología COBIT tiene cuatro esferas específicas que proporcionan la base de la evaluación de los sistemas a lo largo de toda su vida útil. Se trata de: la etapa de planificación y organización; la etapa de adquisición e instalación; la etapa de resultados cuantificables y de apoyo; y el seguimiento.
18. La planificación de un sistema de gobierno institucional, una organización y una evaluación de la modernización efectivas es un requisito esencial para lograr los objetivos operativos finales. Por ello, hemos evaluado la planificación y organización de la Etapa 1 de la modernización teniendo en cuenta los siguientes procesos COBIT:
- evaluación de riesgos;
 - comunicación de los objetivos y las instrucciones de la dirección;
 - cumplimiento de los requisitos externos;
 - gestión de la inversión en tecnología de la información;
 - gestión de los recursos humanos; y
 - gestión de los proyectos y de la calidad.



EVALUACIÓN DE RIESGOS Y COMUNICACIÓN DE LOS OBJETIVOS E INSTRUCCIONES DE LA DIRECCIÓN

19. La modernización de WINGS es una de las múltiples iniciativas autorizadas por la dirección superior que tendrá un impacto en todas las actividades operacionales. El proyecto no está aislado de la organización en cuanto actividad de tecnología de la información sino que representa una parte integral del proceso de reforma de la gestión dirigido al logro de los objetivos organizacionales. La simplificación de los procedimientos dentro de WINGS hará necesaria la introducción de cambios en los procesos externos, que no son fáciles de lograr sin una actuación dinámica de la dirección superior y el apoyo tanto de la dirección como del personal.
20. La Etapa 1 requerirá una coordinación efectiva de la modernización con otras 13 iniciativas importantes en curso o que se están estudiando al mismo tiempo, incluidos el examen de los procesos operativos, las compras electrónicas, el traslado a Ginebra del servicio de apoyo informático de contratación exterior y el impacto de la introducción de normas internacionales de contabilidad. En abril de 2005, la Secretaría nombró a un Director de la Gestión del Cambio para que supervisara la gestión de los cambios en el PMA y resolviera los casos en que se corriera peligro de que se produjeran conflictos o incompatibilidades entre las iniciativas.
21. La dirección superior está instando a que se examinen enfoques innovadores mientras se formula una estrategia para la Etapa 1, a fin de alcanzar el objetivo de mejorar la ejecución de las actividades e introducir nuevos modelos operativos. Se está estudiando la posibilidad de que las operaciones de cuentas por pagar y las nóminas sean de contratación exterior mediante el uso de otros sistemas de nóminas de las Naciones Unidas, como los elaborados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, o mediante el nombramiento de un proveedor capaz de preparar nóminas para el PMA y otras organizaciones de las Naciones Unidas, de forma que puedan reducirse los costos mediante economías de escala.
22. Nuestro examen reveló que el PMA había considerado otras estrategias distintas de la metodología de modernización basada en las actividades seleccionada para SAP, pero se encontraron pocas pruebas de la realización de un análisis plenamente documentado y formal de los costos, los beneficios y los riesgos que entrañan esas otras estrategias. Las principales ideas propuestas fueron las siguientes:
 - introducir un nuevo sistema de registro descentralizado sobre el terreno;
 - seguir utilizando las versiones existentes del programa informático SAP; o
 - restringir el proyecto a una mejora técnica.
23. Nuestro análisis reveló que estas opciones tenían claramente repercusiones desde el punto de vista de los costos respecto de la sustitución del sistema, o bien representaban soluciones a corto plazo si se continuaba con el sistema existente, que no serían duraderas desde el punto de vista técnico ni harían posible alcanzar el objetivo de mejora de las actividades establecido por la dirección.
24. En vista del impacto potencial del enfoque de la modernización aprobado por la dirección, **recomendamos** que el PMA se asegure de que la estrategia de la Etapa 1 cuente con una metodología para la instalación que comprenda los siguientes aspectos:
 - una sólida evaluación de los riesgos derivados de la modernización que tenga en cuenta el impacto de otras iniciativas paralelas relacionadas con las actividades;



- estimaciones cuantificadas de los costos y beneficios, así como una evaluación de los riesgos que plantean iniciativas tales como la contratación exterior de las actividades relacionadas con las nóminas y las cuentas por pagar; e
 - iniciativas de tecnología de la información que se ajusten a las prioridades de gestión ratificadas por la Junta Ejecutiva en mayo de 2004.
25. Dado que acaba de aparecer la versión 5 de SAP, entendemos que el equipo del proyecto encargado de la Etapa 1 evaluará la viabilidad de utilizar directamente esta versión 5 más moderna, antes de formular la recomendación final sobre la versión de SAP más adecuada para instalar. Los riesgos y costos que entraña la instalación de la versión 5 se derivan de la reorganización adicional de las actividades necesaria para incorporar un programa informático más moderno y la posible exposición a riesgos o problemas imprevistos debidos a la temprana adopción de programas informáticos recién elaborados. **Recomendamos** que el PMA determine el tiempo durante el que SAP propone brindar apoyo a la versión informática 4.7, a fin de que pueda hacerse una comparación fundamentada de los riesgos y los costos que suponen las alternativas de cambio a la versión 4.7 o la 5 de SAP en este momento.

CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS EXTERNOS

26. Las manifestaciones planteadas por los usuarios durante la auditoría financiera realizada en el último bienio y el actual examen revelan la preocupación de que el sistema WINGS vigente no satisfaga sus necesidades operativas básicas. Por ejemplo, las oficinas en los países y los despachos regionales informaron de que no estaban en condiciones de presentar informes fácilmente sobre los gastos en relación con el presupuesto de sus respectivas localidades. Una oficina en el país estimó que para obtener un informe de su situación financiera sería necesario un día de trabajo entero y la transferencia de los registros de WINGS a planillas electrónicas de Microsoft Excel para efectuar análisis.
27. Conforme a la auditoría que realizamos en 2004-2005, las nueve oficinas en los países y correspondientes despachos regionales que visitamos han mantenido planillas electrónicas o informes periféricos fuera del sistema WINGS. Los procesos externos atendieron a las necesidades operativas de las oficinas en los casos en que las funciones de WINGS no estaban disponibles o en que la oficina desconocía tales funciones. En una de esas oficinas el personal registró transacciones en un paquete contable totalmente separado, con el que estaban familiarizados, para que pudieran emitirse cheques y registrarse las cuentas por pagar. Posteriormente, las transacciones se transfirieron a WINGS, y los totales del sistema se conciliaron para evitar el riesgo de que se presentaran incompatibilidades. El personal comparó la disponibilidad de su sistema local con el de WINGS, y observó que el funcionamiento de éste último era lento en algunas ocasiones, y que, debido a las seis horas de diferencia con la Sede, no podía accederse a él en las mañanas que coincidían con el mantenimiento ordinario de WINGS, realizado en la Sede de Roma a última hora de la tarde.
28. En 2004, la dirección superior pidió a la Dirección de Finanzas que preparara cuentas mensuales sobre la gestión en las que se hiciera un seguimiento de los gastos efectivamente realizados en relación con el presupuesto correspondiente al año, y se compararan los gastos incurridos en el año en curso con los de años anteriores en el mismo período. Tales informes de seguimiento aportan información a la dirección y permiten adoptar decisiones oportunas y medidas inmediatas para afrontar los riesgos inherentes a las operaciones. A fin de que quede un registro de todas las obligaciones de gastos, en el actual marco modular de WINGS se indican las órdenes de compra que se han enviado, pero que están pendientes de que se reciba la entrega correspondiente, o bien



de que se compruebe que la orden se corresponde con la futura entrega. Nuestro examen reveló que, de más de 3,1 millones de transacciones registradas en el sistema en 2004, 1 millón (el 32%) no representaba nuevos asientos, sino la transferencia de información desde y hacia los mismos códigos contables para preparar los registros de gastos mensuales completos. Estimamos que el proceso es poco eficiente y que a medida que los datos almacenados en el sistema aumenten, es posible que la velocidad y fiabilidad de funcionamiento del sistema se vean afectadas negativamente.

29. Como indicamos en el informe que presentamos en febrero de 2005 a la Junta Ejecutiva, la introducción de normas internacionales de contabilidad exigirá nuevos módulos WINGS, pero ayudará a reducir su necesidad de adaptación y los costos de mantenimiento en el futuro, puesto que el programa informático SAP en su forma básica fue concebido para la contabilidad del sector privado y el cumplimiento de tales normas. De conformidad con esas normas, los gastos podrían asentarse una vez que se recibieran pruebas de que se han cumplido de manera satisfactoria, lo cual reduciría las necesidades de transferencia de asientos a efectos de presentación de informes de gestión.

Simplificación de WINGS

30. En septiembre de 2004, el PMA estableció que uno de los objetivos de la Etapa 1 de la modernización del sistema era la simplificación de WINGS mediante modificaciones mínimas de los módulos normalizados de SAP y una limitación de los objetos adaptados a menos de 1.500 (o sea, una reducción de un 40%). Para entender las inquietudes de los usuarios, el PMA ha preparado formularios normalizados de solicitud de nuevas funciones antes del inicio de la Etapa 1. El PMA registró en qué medida se había accedido a los productos adaptados de WINGS para contribuir a clasificarlos por orden de prioridad y a determinar los productos que deben eliminarse y sustituirse por funciones normalizadas de SAP, aportando los correspondientes cambios de procesos fuera del sistema. De acuerdo con el enfoque orientado a las actividades adoptado para modernizar el sistema, la Secretaría pidió a las distintas direcciones que clasificaran por orden de prioridad —en función del impacto en las operaciones— las 90 solicitudes de modificación de las funciones de WINGS recibidas de las 12 Direcciones.
31. **Ratificamos** este enfoque del PMA y los objetivos fijados para la Etapa 1, esto es, definir claramente el proyecto estableciendo planes que garanticen que la adaptación de los procesos operativos permitirá, en la medida de lo posible, el uso de las funciones normalizadas del programa informático. La finalidad de la Etapa 1 es establecer una visión clara de la modernización, que creemos debe incluir la introducción de una organización y unos procesos financieros racionales, respaldados por sistemas financieros sencillos, flexibles, transparentes e integrados, de conformidad con las mejores prácticas aceptadas actualmente.
32. **Recomendamos** que la dirección superior dirija el procedimiento de fijación de prioridades a fin de que el objetivo de lograr una mejor ejecución operativa se logre mediante cambios de procesos externos al sistema WINGS, o bien mediante una justificación sólida de la necesidad de introducir modificaciones para adaptar las funciones normalizadas de SAP.

Elección del asociado en la modernización del sistema

33. El uso generalizado de los sistemas SAP ha generado una extensa red de empresas con experiencia en la actualización de SAP, muchas de las cuales trabajan en colaboración con SAP. Para la Etapa 1, el PMA invitó a seis empresas a que completaran una solicitud de



propuestas de modernización; se recibieron respuestas de cuatro de ellas. Si bien el procedimiento de evaluación que se iba a adoptar se finalizó sólo después de recibir las cuatro respuestas, estimamos que había pruebas razonables de que se había procedido a una evaluación ponderada de los candidatos en función de la tecnología (ponderación del 70%) y las consideraciones financieras (30%). Independientemente del hecho de que el candidato elegido presentara la cotización más costosa de los dos candidatos finales, éste había propuesto una metodología dirigida a las actividades y tenía gran experiencia en la instalación de sistemas SAP en el sector público.

34. Dado que la Etapa 1 del proyecto tiene objetivos limitados, el PMA prevé convocar otra licitación para la Etapa 2 de la modernización. **Exhortamos** al PMA a que vele por que haya transparencia y a que ofrezca mayores garantías a los donantes y la dirección de que los procedimientos de selección permitan elegir a los mejores candidatos, ampliando para ello la licitación para la ejecución de la Etapa 2 por lo que se refiere a cambios importantes del sistema de la misma índole y sin limitarse a los seis abastecedores que enviaron solicitudes de propuestas para la Etapa 1.
35. En el proceso actual queda claro que el contratista que gane la licitación para la Etapa 1 tendrá ventaja en las etapas subsiguientes al haber preparado ya una estrategia de planificación para la modernización que ha sido aprobada. Opinamos que la probabilidad de que se alcancen los objetivos operativos tras una selección por licitación de los proveedores que realizarán los principales cambios de los procesos podrá verse incrementada si se concierta un acuerdo contractual que abarque ambas etapas, la de planificación y la de ejecución. La creación de una asociación a largo plazo con el PMA tiene en cuenta el beneficio mutuo que representa la estabilidad durante todo el período de ejecución y contribuye a la comprensión común, la transferencia de conocimientos y la participación en la ejecución. Para la modernización, tal enfoque habría podido evitar los costos, los atrasos y un segundo procedimiento de selección para la Etapa 2, siempre que el proveedor seleccionado hubiera cumplido los objetivos y superado las etapas claramente definidas con anticipación durante la Etapa 1.
36. Si bien en un primer momento podría tratarse de una labor más amplia, **recomendamos** que el PMA estudie la posibilidad de convocar a licitación la plena aplicación de los principales cambios futuros que haya que introducir en los sistemas de información.

GESTION DE LA INVERSION EN TECNOLOGÍAS

37. Uno de los principales criterios para que la modernización del sistema tenga éxito es la disponibilidad de suficientes recursos; la asignación insuficiente de recursos en la etapa de planificación puede llevar a que en el último momento se produzca la supresión de algunas funciones, lo cual reduce los beneficios operativos previstos en la modernización. En febrero de 2005 el Fondo de bienes de capital retuvo 14,7 millones de dólares del presupuesto de 19 millones de dólares en tanto que financiación no comprometida, y de los 4,9 millones de dólares presupuestados en relación con la Etapa 1, se habían desembolsado o comprometido 1,5 millones de dólares.
38. Uno de los objetivos de la modernización aprobado por la dirección superior es la reducción del costo total que supone la adopción del sistema WINGS por medio de una solución más sostenible. El costo del personal de mantenimiento y los derechos de utilización del programa, por sí solos, aportan una estimación de los costos que entraña el sistema WINGS, a saber: más de 2 millones de dólares en 2004; de ese monto, los costos por derechos de utilización ascendían a 372.599 dólares. Las actuales estimaciones de los gastos de personal para el mantenimiento del sistema WINGS (1,67 millones de dólares anuales) se basaron en el supuesto de que 12 miembros del personal (760.000 dólares) y 12 consultores



(905.000 dólares) emplearían aproximadamente el 70% de su tiempo en asuntos relacionados con el mantenimiento y no en el desarrollo de nuevos programas informáticos.

39. Según el examen realizado, antes de la Etapa 1 el PMA no había estimado en su totalidad los costos que supondría la introducción de cambios en los procesos operativos vigentes, que podrían proceder de una menor adaptación del sistema. Si no se cuenta con una estimación de costos sólida, que incluya los costos de la ejecución, la capacitación del personal y las revisiones de los procesos operativos vigentes, la dirección superior no puede asegurar que los recursos actuales de las inversiones de capital sean suficientes para financiar los importantes cambios operativos que supone una modernización completa.
40. **Recomendamos** que el PMA estudie la posibilidad de establecer una estimación completa de los costos actuales de mantenimiento del sistema y, a los efectos de una evaluación informada de los recursos necesarios para la modernización por parte de la dirección, que la Secretaría se asegure de que en la Etapa 1 se establezca una sólida estimación de costos respecto de la totalidad de los costos del proyecto.

GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

41. El PMA prevé que el personal clave de la Organización sea asignado al proyecto, por un porcentaje de tiempo establecido, para que trabaje junto con el personal del contratista en toda la Etapa 1. No obstante, la falta de mecanismos para contabilizar las horas de trabajo del personal de plantilla en el PMA dificulta la realización de una supervisión fiable de los costos reales de la modernización para compararlos con la asignación de recursos al proyecto planificada. Se corre el riesgo de que las horas de trabajo del personal que trabaje a tiempo parcial en la modernización del sistema no se contabilicen como tales, lo cual subestimaría el costo real de la modernización. Ello también sería importante si, durante la realización del proyecto, el trabajo asignado a esos miembros del personal tuviera que ser realizado por consultores externos.
42. Estos proyectos técnicos entrañan asimismo riesgos en la medida en que gran parte de la labor la realizan personas externas o que trabajan a corto plazo, y ello sin contar la nueva documentación sobre los sistemas, que se elaborará de conformidad con los procedimientos y el sistema de gobierno adecuados de un proyecto. Sigue presentándose el riesgo de que los conocimientos institucionales adquiridos por los distintos miembros del equipo que trabaje en el proyecto se pierdan una vez que se ejecute el proyecto, y que los consultores y el personal contratado a corto plazo se retiren y los demás miembros del personal regresen a trabajar a tiempo completo en sus puestos habituales. Consideramos que esto constituye un riesgo real, al que debe atenderse desde este momento a fin de que el PMA pueda contar con la capacidad de mantener y hacer funcionar el sistema eficazmente cuando ya no estén presentes los consultores.
43. **Recomendamos** que la Secretaría estudie la posibilidad de introducir un mecanismo sencillo de contabilización de las horas de trabajo del personal destinado al proyecto a fin de ayudar a calcular los costos y establecer protocolos completos de transferencia de conocimientos, que permitan mantener un apoyo eficaz posterior a la aplicación del WINGS.

SEGUIMIENTO DEL PROYECTO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

Organización de la Etapa 1 de la modernización de SAP

44. Uno de los resultados previstos de la Etapa 1 es proponer a la organización del proyecto que ponga en práctica el enfoque planificado recomendado para la Etapa 2 de la modernización. Por lo que respecta a la Etapa 1, un comité de iniciativas compuesto por



representantes de la dirección superior, miembros encargados de las actividades de las direcciones de la Sede, un despacho regional, representantes de las oficinas en los países y el personal encargado del apoyo técnico tendrán la responsabilidad de velar por que las soluciones propuestas se armonicen debidamente con los objetivos del PMA y por que se resuelvan los asuntos críticos.

45. Una junta de responsables del proceso integrada por directores de distintas direcciones tiene la responsabilidad de comprobar que las soluciones propuestas estén debidamente en consonancia con los objetivos funcionales, de que los principales usuarios de las operaciones estén disponibles, según sea necesario, y de que se resuelvan los problemas que surjan entre las distintas funciones.
46. Estimamos que una estructura de esta índole tiene en cuenta que la elaboración de una estrategia de modernización requiere participación y conducción por parte de la dirección superior, y una masa crítica en la Organización. Tal estructura debería garantizar que se avance en el logro de los objetivos de la Etapa 1 mediante un proceso efectivo de adopción directa de decisiones basado en la evaluación y la clasificación por orden de prioridad de todas las soluciones definidas.

Identificación de los usuarios con el sistema y procedimientos de pruebas de aceptación

47. Uno de los aspectos fundamentales del éxito de la ejecución de un proyecto que tiene un impacto tan significativo en las operaciones existentes es garantizar que los usuarios afectados comprendan plenamente, aprendan y adopten las nuevas modalidades de realización de sus actividades, de modo que el PMA pueda aprovechar plenamente los beneficios globales del proyecto. Estimamos que el logro del objetivo de mejorar las operaciones requerirá que los usuarios de todo el mundo apoyen de manera dinámica el establecimiento de un sistema bien planificado que:
 - conserve toda la información del PMA en un lugar único, sin duplicados y de fácil acceso;
 - permita una ejecución más rápida de las actividades de toda la organización; y
 - promueva una tecnología compatible y conocimientos que permitan el rápido intercambio de soporte físico, programas informáticos y personal entre las diversas dependencias.
48. Para lograr esos objetivos, **recomendamos** que en la Etapa 1 se incluya una metodología sólida de prueba para los usuarios, tanto en la Sede como en las oficinas en los países, que fomente la identificación de los usuarios con el sistema, el liderazgo y el apoyo de toda mejora de los procesos operativos conexos. La validación de los cambios aprobada por los usuarios una vez realizadas las pruebas deberá basarse en el apoyo existente para todo cambio operativo conexo.
49. Para que pueda realizarse una evaluación basada en los resultados de la eficacia con que la modernización del sistema cumple su objetivo de reducir los costos de mantenimiento generales, **recomendamos** que el PMA tome en consideración los siguiente aspectos:
 - la cuantificación de los ahorros previstos gracias a las menores necesidades de recursos de la Sede, que resultan de la modernización del sistema y la contratación exterior prevista de las actividades que actualmente se realizan internamente; y
 - la preparación de un objetivo específico de reducción de los costos de mantenimiento del sistema respecto del que pueda evaluarse la modernización.
50. **Ratificamos** el enfoque de la Etapa 1 tendente a preparar un calendario y etapas para la aplicación completa, que permitan hacer una evaluación continua en relación con las



diversas etapas establecidas en el proyecto y adoptar las medidas pertinentes y oportunas en caso de retrasos o alguna otra dificultad de ejecución.

51. De conformidad con las buenas prácticas **recomendamos** que antes de seleccionar un nuevo contratista/asociado y de avanzar en el proceso de modernización del sistema, el PMA encargue a un especialista en la esfera de la tecnología de la información un examen independiente de las enseñanzas extraídas en la Etapa 1. Opinamos que la modernización y el logro de los objetivos finales pueden evaluarse atendiendo a seis esferas principales, a saber:

- un ámbito de aplicación del proyecto claramente definido;
- la gestión de la cultura del PMA para aceptar los cambios;
- el compromiso continuo de la dirección superior;
- los cambios en los procesos operativos para que se correspondan con las nuevas funciones;
- la gestión de la tecnología utilizada en el proyecto; y
- la medida en que el proyecto ha alcanzado los objetivos operativos finales.

