



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



46.º CONSEJO DIRECTIVO 57.ª SESIÓN DEL COMITÉ REGIONAL

Washington, D.C., EUA, 26-30 de septiembre 2005

Punto 5.3 del orden del día provisional

CD46/23, Add. I (Esp.)
14 septiembre 2005
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN

1. En mayo de 2003, la Directora de la Oficina Sanitaria Panamericana, por conducto de la sede de la OMS, solicitó a la Dependencia Común de Inspección (DCI) del sistema de las Naciones Unidas que examinara la aplicación de la gestión orientada a la consecución de resultados en la OPS. El objetivo era conocer puntos de vista independientes externos que podrían aportar conceptos valiosos para el diseño y la ejecución de las actividades enderezadas a lograr el fortalecimiento institucional de la OPS. La Directora ha mantenido informados a los Cuerpos Directivos de esta solicitud y de la realización del examen, y señaló en su oportunidad que compartiría los resultados con los Estados Miembros de la Organización en cuanto recibiera la nota final de la DCI.
2. El examen llevado a cabo por la DCI abarca varios aspectos de la administración y la dirección de la Organización y se centra en la evaluación del sistema de gestión orientada a la consecución de resultados de la OPS por comparación con los puntos de referencia descritos en el documento “Overview of the Series of Reports on Managing for Results in the United Nations System”.
3. El 5 de septiembre de 2005, el Presidente de la DCI envió a la Directora de la OPS la nota titulada “Examen de la aplicación de la gestión basada en la consecución de resultados en la Organización Panamericana de la Salud” (anexo), preparado por los inspectores Even Fontaine Ortiz y Muhammad Yussuf. La nota se elaboró en conformidad con las disposiciones del artículo 11, párrafo 5, del Estatuto de la DCI, y se ha presentado a la Directora de la OPS para que esta le dé el uso que estime pertinente. Los inspectores también han recomendado que la Directora de la OPS considere la conveniencia de remitirlo con sus observaciones, según convenga, a los Cuerpos Directivos de la OPS.

4. A pesar del período tan corto que ha mediado entre el recibo de la nota final y el 46.º Consejo Directivo, la Directora desea dar a conocer los resultados del examen realizado por la DCI porque pueden ser útiles para las deliberaciones de los Cuerpos Directivos sobre el fortalecimiento institucional de la OPS.

5. La Oficina tiene previsto efectuar un análisis detallado de las recomendaciones contenidas en la nota y una discusión cuidadosa de los resultados del examen, lo cual se hará entre septiembre de 2005 y enero de 2006. Posteriormente, sobre la base de los resultados del examen de la DCI, se preparará un plan de acción para impulsar el sistema de gestión orientada a la consecución de resultados de la Organización, que se someterá a la consideración de los Cuerpos Directivos. En la primavera de 2006, la Directora presentará observaciones detalladas sobre la nota de la DCI al Subcomité de Planificación y Programación.

Anexo

**EXAMEN DE LA APLICACIÓN DE
LA GESTIÓN BASADA EN LA CONSECUCCIÓN DE
RESULTADOS EN
LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
(OPS)**

Preparado por

***Even Fontaine Ortiz
Muhammad Yussuf***

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, 2005



Naciones Unidas

De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, la presente nota ha recibido “forma definitiva tras la celebración de consultas entre los inspectores de modo que las recomendaciones sean sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia”.

ÍNDICE

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
Abreviaturas y siglas.....		iv
INTRODUCCIÓN.....	1-5	1
I. PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS	6-51	1
A. Definición de un marco conceptual claro.....	6-9	1
B. Formulación clara de objetivos a largo plazo.....	10-13	3
C. Armonización de los programas y los objetivos a largo plazo.....	14-23	3
D. Vinculación de los recursos a los objetivos	24-29	6
E. Asignación de recursos	30-39	7
F. Perfeccionamiento del sistema de seguimiento del desempeño.....	40-47	9
G. Estrategia de gestión de la información y del conocimiento que apoya la gestión basada en la consecución de resultados	48-51	11
II. DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIZACIÓN.....	52-79	12
A. Delegación de atribuciones claramente definida en los instrumentos administrativos.....	52-53	12
B. Institución de normas para la rendición de cuentas.....	54	12
C. Gerentes competentes con poder de decisión para ejercer su papel de liderazgo.....	55-56	12
D. Mejora del sistema actual de administración de justicia	57-59	12
E. Mejora de los controles internos y las normas de ética	60-62	13
F. Gestión basada en la consecución de resultados armonizada con las metas institucionales y consideración de las necesidades del personal en cuanto a promoción profesional y perfeccionamiento.....	63-65	14
G. Recompensa del desempeño	66-69	15
H. Necesidad de una supervisión sólida.....	50-79	15
III. RECURSOS HUMANOS	80-92	17
IV. DESCENTRALIZACIÓN.....	92-99	20
Anexo 1 Presupuesto por programas de la OPS		21
Anexo 2 Los diez principales contribuyentes de la OPS en 2002-2003 (US\$)		22

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AMPES	Sistema de Planificación, Programación, Seguimiento y Evaluación de la Región de las Américas
BPB	presupuesto bienal por programas
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCA	evaluación común para los países
CEPIS	Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente
CLAP	Centro Latinoamericano de Perinatología y Desarrollo Humano
DPM	Oficina del Director de Gestión de Programas
ECP	estrategias de cooperación en el país
IAO	Auditoría Interna y Supervisión de la OMS
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organizaciones no gubernamentales
OPS/AMRO	Organización Panamericana de la Salud/Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud
PAHEF	Fundación Panamericana de la Salud y Educación
PPB	proyecto de presupuesto por programas
SMART	específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y sujetos a una cronología determinada
SPED	sistema de planificación y evaluación del desempeño
TI	tecnología de la información
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

1. El presente examen de la Organización Panamericana de la Salud y la Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OPS/AMRO), realizado a petición de la Directora de esta última, se centra en la evaluación de su sistema de gestión basada en la consecución de resultados según los parámetros presentados en la “Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en resultados en el sistema de las Naciones Unidas”¹, de la Dependencia Común de Inspección (DCI), y abarca varios aspectos de la administración y gestión de la Organización.
2. Después de asumir el cargo en febrero de 2003, la actual Directora de la Oficina Sanitaria Panamericana inició un proceso de cambios gerenciales y programáticos que se resumen en el documento titulado “Informe del avance del cambio institucional de la Oficina Sanitaria Panamericana”, que fue presentado al Comité Ejecutivo en junio de 2005². En septiembre de 2003, los Estados Miembros de la OPS, conscientes de su papel en la renovación de la Organización, establecieron un Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo sobre la OPS en el Siglo XXI³ a fin de examinar aspectos fundamentales de las operaciones de la Organización. Este Grupo de Trabajo presentará un informe final con recomendaciones en el 46.º Consejo Directivo, que se realizará en 2005.
3. En general, la Organización está experimentando un cambio positivo que llevará a un uso más eficiente de los recursos para alcanzar las metas estratégicas y programáticas convenidas. Los inspectores observaron que la OPS ha introducido la presupuestación por resultados y que algunos elementos de la gestión basada en la consecución de resultados ya se han instituido o están en la etapa de preparación. Sin embargo, la OPS tiene que avanzar hacia la ejecución completa de una gestión basada en la consecución de resultados. Se necesita un enfoque interrelacionado, con un alcance mucho mayor, para incorporar los elementos ya presentes en una estrategia integral.
4. Los inspectores saben que los cambios necesarios para implantar una cultura eficaz de gestión basada en la consecución de resultados no pueden efectuarse de la noche a la mañana. Requieren no sólo el compromiso pleno y sostenido de los gerentes y el personal, sino también instrumentos y recursos para inducir los cambios necesarios. Como esos recursos pueden proporcionarse únicamente por decisión de los Estados Miembros, los inspectores hacen un llamamiento a la Directora de la OPS para que ponga en práctica las recomendaciones contenidas en la presente nota en estrecha colaboración con los Estados Miembros.
5. La nota ha sido preparada en un marco de consultas y cooperación plenas con la dirección de la OPS. Los inspectores agradecen sinceramente la contribución de los funcionarios y el personal de la OPS.

I. PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

A. Definición de un marco conceptual claro

6. En septiembre de 2004, el 45.º Consejo Directivo aprobó una revisión de su Política del Presupuesto Regional por Programas⁴. El examen obedeció a la necesidad de definir un marco para una distribución más equitativa de los recursos entre los países empleando criterios basados en las necesidades. El resultado fue un aumento de la cifra indicativa para la asignación de recursos a nivel de país y el establecimiento de un nivel nuevo de asignación a nivel subregional con el propósito de facilitar el proceso de integración. La política ha desempeñado un papel decisivo en la ejecución del Plan Estratégico para 2003-2007 y en la definición de la Agenda del Cambio.

¹ JIU/REP/2004/5.

² CE/136/14, 28 de mayo de 2005.

³ Resolución CD44.R14 de la XLIV Reunión del Consejo Directivo, septiembre de 2003.

⁴ CD45/7 y resolución CD45.R6, septiembre de 2004. La política original se remonta a 1985.

7. La política en sí no proporciona un marco conceptual para la implantación de la gestión basada en la consecución de resultados, aunque contiene elementos del enfoque de la planificación basado en resultados. De hecho, la mayoría de los funcionarios de la OPS entrevistados no comprendían claramente el concepto⁵ y las técnicas⁶ de gestión basada en la consecución de resultados y en muchos casos la asociaban con la definición más limitada de presupuestación por resultados. La definición de un marco conceptual claro es, en efecto, una de las primeras medidas fundamentales para implantar la gestión basada en la consecución de resultados. No sólo debe proporcionar definiciones claras del proceso, adaptándolo a los requisitos institucionales particulares en todos los niveles de las operaciones, sino que también debe servir como medio para difundir el concepto y promover una comprensión clara del mismo entre los gerentes y el personal. Debe establecer los plazos para la implantación de la estrategia de gestión basada en la consecución de resultados y delinear la división de responsabilidades entre los Estados Miembros, la Oficina y los órganos de supervisión en el establecimiento de metas y objetivos, su transformación en actividades, y el seguimiento, la supervisión y el asesoramiento, según corresponda⁷.

8. Al examinar el papel de gobernanza desempeñado por los Estados Miembros con respecto al proceso de planificación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, los inspectores observaron que el Subcomité de Planificación y Programación (SPP) se reúne tres días al año, en marzo, para examinar las propuestas de políticas, los programas y la asignación de recursos. Un examen del orden del día y las notas recapitulativas de esas reuniones reveló que varios temas de fondo que no tienen repercusiones financieras o programáticas se presentan a título de información solamente y se incluyen en el orden del día del Comité Ejecutivo o del Consejo Directivo. Por lo tanto, fuera de la consideración de algunos asuntos presupuestarios, el valor agregado de la organización de estas reuniones en comparación con su costo es cuestionable. En opinión de los inspectores, se podría mejorar la función del SPP asignándole más responsabilidades de asesoramiento y supervisión, como se explica con más pormenores en el párrafo 78.

9. En cuanto al papel de la Oficina, la recientemente creada Oficina del Director de Gestión de Programas (DPM) se encarga de la gestión del proceso de planificación de programas. Sin embargo, la formulación, la ejecución y el seguimiento de una estrategia de gestión basada en la consecución de resultados no están incluidos en la descripción de sus funciones.

Recomendación 1

La Directora de la OSP debería establecer un marco conceptual institucional para la gestión basada en la consecución de resultados y una estrategia con un plazo determinado para su implantación, a fin de someterlo a la consideración y aprobación del Consejo Directivo en 2006. Al formular el marco conceptual, sería conveniente que la OPS consultara el marco de referencia de la DCI para la gestión basada en la consecución de resultados.

Recomendación 2

A fin de internalizar el concepto y la práctica de la gestión basada en la consecución de resultados en la Organización, la Directora de la OSP debería hacer lo siguiente:

⁵ La gestión basada en la consecución de resultados, según la definición contenida en el informe de la Unidad de Inspección Conjunta, "Implementation of Results-Based Management in the United Nations organizations", JIU/REP/2004/6, segunda parte, página 3, es un "enfoque de la gestión que se centra en alcanzar resultados, una estrategia de gestión amplia encaminada a cambiar el modo en que funcionan los organismos, en que la mejora del rendimiento (el logro de resultados) es la orientación central".

⁶ Las técnicas de la gestión basada en la consecución de resultados definidas en el documento JIU/REP/2004/6, segunda parte, página 3, son: formular objetivos (resultados); seleccionar indicadores para medir los progresos realizados en la consecución de cada objetivo; establecer metas explícitas para cada indicador con el fin de estimar el rendimiento; reunir regularmente datos sobre los resultados para supervisar el rendimiento; examinar, analizar y notificar los resultados efectivos en comparación con las metas; integrar las evaluaciones para proporcionar información complementaria sobre el rendimiento; y utilizar la información sobre el rendimiento para fines de contabilidad, aprendizaje y adopción de decisiones.

⁷ JIU/REP/2004/5, op. cit., párrafos 22-29.

- a) **establecer un lugar, en el nivel de la formulación de la política general, para la responsabilidad institucional de velar por la implantación coherente de la gestión basada en la consecución de resultados en toda la Organización;**
- b) **formular y ejecutar una estrategia de comunicación y capacitación a fin de que los gerentes y el personal se familiaricen con el concepto de gestión basada en la consecución de resultados, sus requisitos y sus repercusiones en la labor cotidiana;**
- c) **sondear periódicamente el grado de comprensión, así como los riesgos y las oportunidades, de la implantación de la gestión basada en la consecución de resultados, en todos los niveles de la Organización, especialmente a nivel de país; y**
- d) **proponer una división clara de responsabilidades entre todos los participantes en la implantación de la gestión basada en la consecución de resultados, a saber, los Estados Miembros, la Oficina y los órganos de supervisión de la OPS, tanto internos como externos. En ese contexto se debería solicitar la aprobación del Consejo Directivo para asignar más funciones de asesoramiento y supervisión al Subcomité de Planificación y Programación, según la recomendación 12(c).**

B. Formulación clara de objetivos a largo plazo

10. La OPS no cuenta con un instrumento a largo plazo que indique las metas relacionadas con su misión y su mandato, así como los objetivos que contribuirían a la consecución de dichas metas. La OMS, la organización central, tampoco tiene un instrumento de ese tipo.

11. En cambio, la OPS tiene un Plan Estratégico de cinco años cuyas áreas de trabajo fundamentales se basan en el Programa General de Trabajo aprobado por la OMS y adaptado a las necesidades y las oportunidades de la Región. Otras fuentes de mandatos son las decisiones de los cuerpos directivos de la OPS, los objetivos de desarrollo del milenio⁸, las Cumbres de las Américas y otras conferencias mundiales. Para formular el Plan Estratégico se consulta a toda la Organización y a personal homólogo de los gobiernos, en particular los ministerios de salud, y se examina el desempeño anterior.

12. En el Plan Estratégico actual, que abarca el período 2003-2007⁹, se señalan ocho campos prioritarios para la cooperación técnica, cinco países que requieren atención especial¹⁰ y varios asuntos institucionales fundamentales para aumentar la eficacia y eficiencia del trabajo de la Oficina. El Plan contiene en total 45 objetivos técnicos y 15 objetivos institucionales. Es un documento de 45 páginas en el cual se describen primero los procedimientos y los supuestos utilizados en la planificación, se analizan el contexto y las respuestas frente al mismo y se presentan a modo de conclusión los detalles relativos al proceso de implantación, seguimiento y evaluación. En opinión de los inspectores, para tener mayor impacto el documento debería reducirse a un tamaño más fácil de manejar y centrarse en unas pocas metas y objetivos estratégicos básicos, que son los resultados cruciales que deben alcanzarse al final del período.

13. Nuestro examen reveló que 1) los problemas y desafíos correspondientes a cada prioridad deberían reformularse en forma de metas a alcanzar y 2) la formulación de los objetivos no siempre cumple el requisito de que sean específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y sujetos a una cronología determinada (SMART).

C. Armonización de los programas y objetivos a largo plazo

14. Después que la Conferencia Sanitaria Panamericana aprueba el Plan Estratégico, el equipo de altos directivos debe plasmar estas orientaciones generales en programas y medidas concretos y determinar la prioridad de cada uno por medio del presupuesto bienal por programas (BPB) para cada unidad nacional, regional y administrativa. En consonancia con el enfoque de gestión basada en la consecución de

⁸ Tres de los objetivos de desarrollo del milenio están relacionados con la salud; véase “Los Objetivos de desarrollo del Milenio y las metas de salud”, SPP38/4, de febrero de 2004, y CE134/10 del 24 de mayo de 2004.

⁹ CE130/12, 3 de mayo de 2002.

¹⁰ Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua.

resultados, el BPB debería vincular metas institucionales, objetivos, resultados previstos, indicadores y recursos.

15. El ciclo de cinco años del Plan Estratégico (por ejemplo, 2003-2007) no coincide con el ciclo de BPB (por ejemplo, 2002-2003, 2004-2005, 2006-2007). En opinión de los inspectores, sería más apropiado tener un marco institucional a largo plazo de doce años, un plan operativo de seis años y un presupuesto bienal “renovable”. En el plan operativo se deberían enunciar las metas y los objetivos a alcanzar al final del sexenio, con metas incrementales para cada bienio, e incluir un cálculo indicativo de los recursos. El presupuesto bienal con objetivos y metas “renovables” sería el instrumento para asignar los recursos necesarios cada dos años. Se podrían realizar revisiones anuales a fin de ajustar el presupuesto bienal “renovable” según sea necesario y adaptarlo a los nuevos mandatos y requisitos de los órganos legislativos cuando surjan prioridades imprevistas.

16. El foco de la atención pasaría entonces a la supervisión de la obtención (seguimiento, evaluación e informes) de los resultados previstos aprobados, y se dedicaría menos tiempo a la planificación (cada doce años) y la programación (cada seis años). De esta forma se abordará la percepción que tienen los funcionarios de la OPS, especialmente fuera de la Sede, de la carga de trabajo que implica el proceso repetitivo de planificación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación.

17. En sus comentarios sobre la nota, los funcionarios de la OPS llamaron la atención de los inspectores sobre un documento titulado “Principios rectores de las asignaciones de recursos estratégicos en la OMS” que ha sido publicado recientemente para su consulta con los Estados Miembros en todos los comités regionales y que será considerado en el 46.º Consejo Directivo de la OPS¹¹. Los inspectores están satisfechos de observar que las propuestas de la OMS de un nuevo marco de gestión basada en la consecución de resultados sigue la misma línea de acción propuesta anteriormente.

18. La simplificación de las áreas de trabajo en los BPB, que pasaron de 65 en 2002-2003 a 38 en 2006-2007 a fin de que hubiera una total convergencia con las áreas de trabajo de la OMS, es un cambio positivo. Además, el agrupamiento de las áreas de trabajo en secciones de resolución de apertura de créditos se ha modificado en los tres últimos bienios. Aún así, los cinco campos técnicos en el Presupuesto de Programa Propuesto (PPB) de 2006-2007 todavía no emanan directamente de los ocho campos técnicos definidos en el Plan Estratégico, y la estructura del presupuesto no refleja la estructura de la Oficina. El resultado es que, a primera vista, no resulta claro qué sector institucional se encarga de cada resultado previsto. Los funcionarios de la OPS explicaron que el Programa General de Trabajo de la OMS tampoco se corresponde con la estructura orgánica de la Secretaría. Sostenían que las áreas de trabajo son los elementos básicos, que pueden ser ejecutados por muchas unidades orgánicas a nivel regional, subregional y nacional, y afirmaron que está claro qué unidad orgánica es responsable de cada resultado previsto. En su opinión, existe una alineación completa y una vinculación total. Sin embargo, dado que esta vinculación se consigue a través del sistema computarizado de planificación y vigilancia, el Sistema de Planificación, Programación, Seguimiento y Evaluación de la Región de las Américas (AMPES), no es evidente en los documentos programáticos pertinentes.

19. Se han hecho ajustes precisos a los indicadores del PPB para 2006-2007, presentado al Comité Ejecutivo en junio de 2005. Los funcionarios de la OPS indican que se han hecho más ajustes precisos en las áreas señaladas por los inspectores (como planificación, supervisión, recursos humanos y gestión financiera) en la versión revisada para el Consejo Directivo en septiembre de 2005.

20. A nivel nacional y subregional, en el BPB es menos evidente la relación entre objetivos a mediano o largo plazo y metas conexas y resultados previstos, indicadores y recursos.

21. Para impedir que se reste claridad a la orientación que se busca hacia los países en el intento de aplicar las múltiples áreas de trabajo, que se definen a escala mundial, a los objetivos de países y las prioridades nacionales, los inspectores sugirieron que el proceso de planificación debería comenzar con

¹¹ CD46/6, agosto de 2005.

propuestas desde las bases. Estas propuestas deberían avanzar sobre la base de un diálogo a nivel nacional. Deberían unificarse, en los niveles subregional y regional, con los objetivos establecidos para la Organización y ajustarse desde los niveles superiores a los inferiores si fuera necesario. Los funcionarios de la OPS aseguraron que esto es lo que realmente está sucediendo. Además, gerentes de todos los niveles participaron en el examen por expertos del BPB para 2006-2007.

22. Se ha realizado una acción concertada con los gobiernos y los colaboradores locales a fin de establecer un marco a mediano plazo para la planificación de la cooperación técnica en cada país que aúne las necesidades y oportunidades de los países con las prioridades mundiales y regionales. Tras el informe de la Directora General de la OMS al Consejo Ejecutivo en 2003, “Mejorar el desempeño de la OMS a nivel nacional: la iniciativa de atención centrada en los países”, así como el diseño posterior de la metodología de estrategia de cooperación en los países, se han finalizado en la OPS siete estrategias de cooperación en los países y se están preparando otras siete. Los inspectores señalan que la meta es tener 80% de ellas listas para fines del presente bienio.

23. En cambio, no se ha formulado una estrategia para los ocho centros regionales y subregionales. En la 136.^a sesión del Comité Ejecutivo, en junio de 2005, se examinó y aprobó la línea de acción propuesta en un documento preparado por la Oficina, titulado “Estrategia para el futuro de los Centros Panamericanos”¹². El documento en sí no es un instrumento de planificación, sino que presenta una reseña panorámica de las operaciones de los centros y una evaluación más detallada de tres de ellos, con propuestas concretas de reorganizar dos (el Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente [CEPIS] y el Centro Latinoamericano de Perinatología y Desarrollo Humano [CLAP]) y cerrar el tercero (Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis [INPPAZ]). Los cinco centros restantes serán objeto del mismo análisis para junio de 2006. Una vez concluida la reorganización, cada centro deberá elaborar su propia estrategia.

Recomendación 3

En relación con la actual revisión de las asignaciones estratégicas de recursos en la OMS, la Directora de la OPS debería señalar a la atención de los Órganos Deliberantes de la OMS y los Cuerpos Directivos de la OPS, para su aprobación, según proceda, la necesidad de:

- a) concebir un instrumento de estrategia institucional a largo plazo, que abarque un período de doce años, en el cual se señalen los objetivos acordados con respecto a su misión y mandato, así como las metas que contribuirían a la consecución de dichos objetivos en forma de campos prioritarios para la cooperación técnica;**
- b) armonizar el ciclo de instrumentos programáticos y presupuestarios a largo plazo, a mediano plazo y bienales de la Organización;**
- c) establecer un plan a mediano plazo para la primera etapa de ejecución de los objetivos a largo plazo, que estime los recursos generales necesarios para el periodo de seis años, tanto ordinarios como extrapresupuestarios;**
- d) preparar presupuestos bienales “renovables” de operaciones a fin de asignar recursos vinculados a actividades específicas (resultados previstos) y realizar revisiones anuales para ajustar el presupuesto bienal y adaptarlo a los nuevos mandatos y requisitos de los órganos legislativos; y**
- e) armonizar la propuesta para armonizar el mandato actual de cinco años de los funcionarios la OPS que ocupan cargos electivos y el calendario de reuniones de la Conferencia Sanitaria Panamericana con el ciclo de planificación, programación, presupuestación, seguimiento, evaluación e informes.**

Recomendación 4

Al poner en práctica la recomendación 3, la Directora de la OPS debería hacer lo siguiente:

¹² CE/136/12/Rev.1, de junio de 2005, y resolución CE136.R8, junio de 2005.

- a) **armonizar los objetivos y las metas con los del Plan Estratégico a mediano plazo y los presupuestos bienales por programas a las metas y objetivos institucionales a largo plazo;**
- b) **correlacionar objetivos y metas en todos los niveles de la Organización con un enfoque de abajo arriba y de arriba abajo en varios niveles;**
- c) **cerciorarse de que los objetivos, las metas y sus indicadores conexos en todos los niveles sean específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y sujetos a una cronología determinada (SMART);**
- d) **definir criterios claros para agrupar las áreas de trabajo en categorías de asignaciones y las unidades orgánicas responsables de la ejecución;**
- e) **cerciorarse de que las estrategias de cooperación para todos los países se formulen con el mismo ciclo del Plan Estratégico aplicando las directrices pertinentes y un formato normalizado;**
- f) **cerciorarse de que las estrategias de cooperación en los países se adapten a las necesidades nacionales y estén coordinadas con la CCA/MANUD de los países correspondientes; y**
- g) **formular planes estratégicos para cada centro regional y subregional.**

D. Vinculación de los recursos a los objetivos

24. Los planes estratégicos de la OPS no indican la meta de los recursos generales necesarios para alcanzar los objetivos y las metas aprobados. Los recursos se calculan únicamente para el crédito a nivel de ciclo bienal cuando se preparan los BPB¹³. En esta conexión, los inspectores observaron con satisfacción que el Principio 4 de la asignación estratégica de recursos en la OPS recientemente propuesta prevé una asignación de recursos amplia y flexible para todo el periodo de planificación estratégica de seis años.

25. Hasta hace poco, cuando se preparaban los BPB se proporcionaban presupuestos indicativos a cada unidad de la OPS. Los criterios utilizados para preparar estos presupuestos indicativos no eran claros y tampoco lo era la base para un aumento o disminución posterior de fondos y los ajustes del plan inicial. Pese al enfoque participativo, la preparación del presupuesto no se basaba en las necesidades sino en los recursos disponibles. Durante los últimos bienios se ha avanzado gradualmente hacia la presupuestación por resultados, pero el primer intento de realizar una verdadera presupuestación por resultados se hizo durante la preparación del PPB para 2006-2007. Se pidió a las oficinas que presentaran un solo programa, incluyendo cualquier parte para un fin específico sin financiamiento previsto que debiera financiarse con contribuciones voluntarias.

26. Los BPB incluyen gastos de personal y otros costos¹⁴. Sin embargo, en el nivel detallado, no hay un nexo directo entre cada resultado previsto y los recursos de personal utilizados para alcanzarlo. Hay que establecer un sistema de contabilidad de costos que establezca un vínculo entre los gastos correspondientes a todos los costos (de personal y otros) y los resultados. Al mejorar el sistema actual para contabilizar los gastos de personal, la OPS podría aprovechar la experiencia de otras organizaciones, como el PNUD. A fin de establecer una relación entre el nivel de recursos de personal necesario y la consecución de cada objetivo, se debería realizar un examen de la carga de trabajo de escritorio a escritorio.

27. Las asignaciones han permanecido bastante constantes con los años, excepto por algunos ajustes para abordar programas nuevos, países prioritarios o la reasignación de las áreas de trabajo de una sección del presupuesto a otra.

28. Sin embargo, en la política presupuestaria de la OPS aprobada hace poco, se efectúa una contribución sustancial a la redistribución de los recursos a nivel nacional según las necesidades. Se han establecido metas graduales a alcanzar y se traslada entre 37% y 40% de los recursos a los países y de 6% a 7% a las

¹³ CD46/6, agosto de 2005.

¹⁴ Según el PPB para 2006-2007, 65% del total de los costos está relacionado con los puestos.

subregiones para 2010-2011. Los recursos destinados a algunos países disminuirán hasta 40%, mientras que para otros la asignación aumentará más de 200%. En general, no se documenta ni se explica con pormenores la justificación de las metas de 40% y 7% a nivel de país y subregión. En opinión de los inspectores, se trata de un aumento positivo pero moderado.

29. A nivel regional, los criterios para distribuir 53% de los recursos entre las áreas de trabajo no son claros, excepto por la necesidad de dar prioridad a los campos relacionados con los objetivos de desarrollo del milenio¹⁵. Se han señalado las prioridades para la asignación de recursos al programa subregional, pero todavía no se han establecido los criterios para la distribución de recursos en este nivel. En relación con la preparación de su PPB para 2006-2007, la OMS está tomando una serie de medidas para mantener la integridad de las funciones normativas y estatutarias de la Organización¹⁶. Entre las medidas propuestas se encuentra un inventario de cómo se aplica el trabajo normativo y se calculan sus costos; y una revisión de la dirección y las competencias estratégicas en cada área de trabajo para garantizar que las actividades planificadas y los productos se corresponden y que el personal cuenta con las competencias para lograr los resultados previstos.

Recomendación 5

En relación con las medidas de la OMS ya expuestas, la Directora de la OSP debería hacer lo siguiente:

- a) contratar consultores externos para realizar una evaluación completa, de escritorio a escritorio, que abarque toda la Organización, de las necesidades relacionadas con la carga de trabajo;**
- b) establecer un sistema eficaz de contabilidad de costos que vincule todos los gastos, incluidos los gastos de personal, a los resultados previstos; y**
- c) establecer criterios claros para la distribución de recursos a nivel subregional y regional.**

E. Asignación de recursos

30. El cuadro del anexo 1 muestra el total de los recursos disponibles para el bienio en curso y el próximo por Sección de la Resolución de Apertura de Créditos. De acuerdo con la nueva política presupuestaria, el presupuesto para 2006-2007 se presenta en forma de presupuesto por programas financiado por distintas fuentes: recursos del presupuesto ordinario (contribuciones de los Estados Miembros de la OPS), la parte de la OMS (fondos ordinarios y voluntarios) y otras fuentes (contribuciones voluntarias a la OPS). Por primera vez, el presupuesto incluye una meta para las contribuciones voluntarias de US\$ 265,5 millones, que representa un aumento de 20% respecto del bienio anterior y un aumento de 50% de todos los recursos¹⁷. Esto no sólo representa un cambio respecto al enfoque previo de la OPS de presentar sólo aquellos recursos que ya estuvieran asignados en el momento de la presentación del presupuesto, sino también un paso concreto para identificar las lagunas presupuestarias para lograr los resultados previstos.

31. Sin embargo, no hay una estrategia clara para movilizar esos recursos. El proceso de movilización de recursos es largo y complejo. Las unidades técnicas preparan proyectos, que son aprobados por los directores de área y remitidos primero al Director Ejecutivo y después a la Unidad de Apoyo a Proyectos (PSU) para su examen técnico. Una vez aprobados por la PSU, pasan a Alianzas Estratégicas y Asociaciones para iniciar un diálogo con posibles asociados para el financiamiento. El proceso interno de aprobación puede durar uno o dos meses, y la recaudación de fondos, mucho más. No hay una conferencia anual de recaudación de fondos; los recursos se movilizan a nivel bilateral, lo cual lleva más tiempo. Al igual que la OMS, la OPS está pasando actualmente de un enfoque de movilización de

¹⁵ “Política regional de presupuestos por programas de la OPS”, CD45/7, del 1 de septiembre de 2004, página 9, párrafos 25 y 26.

¹⁶ “Proposed programme budget 2006-2007: Implementing the normative and statutory functions of WHO”, A.58/INF.DOC./3, de abril de 2005.

¹⁷ “Proyecto de presupuesto por programas de la Organización Panamericana de la Salud para el ejercicio 2006-2007”, SPP/39/3, de febrero de 2005, cuadros 3 y 4.

recursos basada en proyectos a una modalidad de movilización de recursos de apoyo a programas, a fin de obtener más financiamiento no asignado, que da más flexibilidad para responder a las prioridades y es más fácil de administrar.

32. Tres contribuyentes representan alrededor de 70% del total del financiamiento (anexo 2). La “vulnerabilidad” que esta “dependencia” podría ocasionar se puede mitigar por medio de lo siguiente:

- la diversificación de las fuentes de financiamiento;
- el establecimiento de directrices y metas claras para evitar que las prioridades de los donantes se conviertan en los factores determinantes; y
- la recaudación anticipada de fondos para programas indicados a priori por la OPS en consonancia con sus objetivos estratégicos, metas y prioridades.

33. Asimismo, entre las medias para mantener la integridad de las funciones normativas y estatutarias, la OMS ha propuesto la redacción de una estrategia de financiamiento a largo plazo y los mecanismos para afrontar el riesgo de conflictos de intereses y de influencias indebidas cuando partes externas participen en actividades de la Organización. En la OPS, según la Hoja de ruta para la transformación institucional, para julio de 2005 se debía contar con una estrategia de movilización de recursos y un plan de acción, que debían ser aprobados por los Cuerpos Directivos en septiembre de 2005. En espera de la finalización de la estrategia de financiamiento de la OMS, se ha reestablecido la nueva fecha de presentación de la estrategia de la OPS a sus órganos de gobierno para junio de 2006.

El presupuesto ordinario

34. Aunque en términos reales el presupuesto ordinario de la OPS ha disminuido 21% desde 1986¹⁸, en 2004-2005 el presupuesto presentó por primera vez una reducción nominal de 0,4%. El nivel propuesto de recursos ordinarios para 2006-2007 representa un aumento de 2,3%¹⁹. Se consideraron tres situaciones presupuestarias posibles y se seleccionó la más moderada. Incluso este aumento moderado requerirá considerables ajustes y racionalización (incluida la eliminación de 34 puestos fijos) para dar cabida al aumento del costo del personal internacional y otros costos de las oficinas de país debidos al debilitamiento del dólar de Estados Unidos.

35. La parte de la OPS (72%), financiada básicamente por medio de contribuciones señaladas e ingresos varios, ha aumentado constantemente con los años (excepto por 1988-1989). En 2006-2007 aumentará 0,5%, pero las contribuciones asignadas se mantendrán al mismo nivel. Los principales contribuyentes de cuotas son Estados Unidos de América, Canadá, Brasil, México, Argentina y Venezuela. Pese a las iniciativas instituidas para aumentar la recaudación de cuotas, entre ellas la aceptación de pagos en monedas que no sean dólares de Estados Unidos, la tasa de recaudación no mejoró en 2004²⁰. A mayo de 2005, los atrasos representaban alrededor de la mitad de los recursos del presupuesto ordinario del bienio actual. Un Estado Miembro adeudaba la mitad. Las limitaciones financieras podrían comprometer la consecución de metas programáticas decisivas.

36. La contribución de la OMS representó 28% del total del presupuesto ordinario combinado de la OMS/OPS en 2004-2005. La Región de las Américas ha experimentado la disminución más importante en comparación con otras regiones de la OMS (-12,3%). Durante los últimos tres bienios, sufrió una reducción acumulativa de casi 10 millones de dólares debido a la aplicación de la resolución WHA 51.31.

¹⁸ “Informe final”, 37.ª Sesión del Subcomité de Planificación y Programación, SPP37/FR, marzo de 2003, párrafo 25.

¹⁹ “Proyecto de presupuesto por programas de la Organización Panamericana de la Salud para el ejercicio financiero 2006-2007”, septiembre de 2005, párrafo 56.

²⁰ “Informe financiero parcial del Director”, OD 320, 2004, primera parte, página 3.

Esta resolución fue suspendida en 2004, y se ha aprobado un aumento de 6,9% de la OMS para 2006-2007²¹.

Otras fuentes

37. La mayor parte de los recursos extrapresupuestarios proviene de donantes bilaterales. El principal contribuyente es Estados Unidos de América, seguido de Suecia. Las contribuciones de fuentes internacionales representan 6%, y de la sociedad civil, 11%, estas últimas principalmente de la Fundación Bill y Melinda Gates, la Cruz Roja Estadounidense, la Fundación Rockefeller y varias ONG.

38. De la mayoría de las contribuciones se deduce 13% en concepto de gastos de apoyo a programas, excepto para los proyectos ejecutados localmente con financiamiento del gobierno u organismos nacionales, que pagan 6% en concepto de gastos generales, y las donaciones y contratos del gobierno de Estados Unidos (excluida la USAID), a los cuales se les cobra 21%. Las organizaciones de las Naciones Unidas están exentas del pago de gastos de apoyo a programas (UNICEF, UNESCO, PNUD, FNUAP)²². Los ingresos en concepto de gastos de apoyo a programas se usan principalmente para financiar el personal administrativo que se necesita básicamente en la Sede y las actividades comprendidas en las facultades discrecionales del Director. Los países donde todos los proyectos se ejecutan localmente pueden retener 3%. En vista de la tendencia a un aumento de los recursos extrapresupuestarios y los ingresos conexos en concepto de gastos de apoyo a programas, el uso de estos últimos debería incorporarse en el proceso de programación, planificación y presupuestación. Asimismo, a fin de promover la generación de recursos extrapresupuestarios, la nueva estrategia de movilización de recursos de la OPS debería incluir “incentivos” para programas y gerentes.

39. La Fundación Panamericana de la Salud y Educación (PAHEF) se ocupa parcialmente de la recaudación de fondos en el sector privado en representación de la OPS. Ya que la mayoría de las contribuciones provienen de donantes y están asignadas a fines específicos, la Fundación decide cómo se usan los fondos recaudados. La Fundación tiene su sede en la OPS, que le proporciona servicios auxiliares y de Oficina. En opinión de los inspectores, la relación entre la OPS y PAHEF debería formalizarse en un memorando de entendimiento cuya aplicación debería examinarse regularmente. Ciertos aspectos de esta relación merecen un examen detenido, como el rendimiento de la contribución de la OPS a los gastos de funcionamiento de PAHEF, la posibilidad de conflictos de intereses del personal de la OPS que trabaja con PAHEF, la duplicación de esfuerzos con las unidades de la OPS que recaudan fondos y la convergencia con las prioridades programáticas de la OPS. En sus comentarios, la administración de la OPS indicó que los auditores internos habían tratado todas estas cuestiones un par de años atrás y que se habían tomado una serie de medidas para resolverlas. Sin embargo, a tenor de nuestra entrevista con el Director de PAHEF, algunas parecían estar pendientes.

Recomendación 6

La Directora de la OPS debería cerciorarse de que la estrategia de recaudación de fondos esté lista sin demoras para su aprobación por el Consejo Directivo a más tardar en 2006. En la estrategia se deberían abordar los riesgos de depender de pocas fuentes de financiamiento; establecer directrices para el financiamiento a largo plazo de conjuntos de programas y proyectos bien formulados que tengan aceptación; y definir el papel de la Fundación Panamericana de la Salud y Educación y el uso de los ingresos en concepto de gastos de apoyo a programas.

F. Perfeccionamiento del sistema de seguimiento del desempeño

40. El seguimiento, los informes y la evaluación del desempeño son fundamentales para el concepto de gestión basada en la consecución de resultados. Para que el sistema de seguimiento del desempeño,

²¹ “Proyecto de presupuesto por programas de la Organización Panamericana de la Salud para el ejercicio 2006-2007”, septiembre de 2005, párrafo 56.

²² “Costos del apoyo a programas”, directiva HQ/FO-96-17, noviembre de 1996.

evaluación e informes sea eficaz, se necesitan estructuras, instrumentos, planes y directrices. Algunos de estos elementos están presentes en la OPS pero hay que depurarlos. En líneas generales, falta un enfoque coherente y coordinado.

41. Por ejemplo, actualmente no hay una estrategia de evaluación. Hay varios documentos básicos preparados por la OPS y la OMS que se usan en la evaluación de los BPB, las evaluaciones anuales de las oficinas de país y el plan estratégico, pero no hay directrices completas para la selección, planificación, ejecución, seguimiento e informes en relación con todos los tipos de evaluación.

42. Hasta hace poco, la función de evaluación estaba establecida, aunque sin dotación de personal, en la Oficina del Director de Gestión de Programas (DPM) y no gozaba de total independencia. En el nuevo acuerdo firmado en 2004 entre la OPS y el Departamento de Auditoría Interna y Supervisión (IAO) de la OMS, la función de evaluación ha pasado a ser parte de la supervisión. Aunque es un avance positivo, aún no hay una unidad de evaluación en la estructura de la OPS. A pesar de que cada gerente es responsable de la autoevaluación, una unidad dedicada exclusivamente a la evaluación tiene muchas ventajas: coordinación del trabajo de evaluación en toda la OPS; evaluación centralizada e independiente y presentación de informes a los altos directivos sobre las diferencias entre los productos planeados y los obtenidos en la práctica, así como entre los resultados actuales y los del año anterior, las razones por las cuales no se han alcanzado las metas y las medidas correctivas adoptadas; panorama de los principales acontecimientos; recopilación y difusión de conclusiones y seguimiento de la ejecución de las recomendaciones emanadas de las evaluaciones; incorporación de las conclusiones y recomendaciones en la planificación, programación y presupuestación; y combinación adecuada de distintos tipos de evaluaciones, con evaluaciones e informes congruentes y concisos.

43. La administración de la OPS indicó que se ha realizado una gama de evaluaciones de índole diferente. Sin embargo, fuera de las autoevaluaciones para la preparación de informes como parte de la ejecución del Plan Estratégico, los BPB y la evaluación anual de las oficinas de país que realiza la Unidad de Apoyo a los Países, no hay información exhaustiva sobre los tipos de evaluaciones realizadas ni la forma en que se difunden los resultados y se sufragan los costos. No hay planes de evaluación que indiquen todos los tipos de evaluación a realizar (autoevaluación, evaluación interna y evaluaciones externas), la oficina responsable o el calendario, ni se han preparado informes que tengan en cuenta la aplicación del plan de evaluación.

44. La primera experiencia con la presentación de informes a los Estados Miembros sobre el BPB fue la evaluación de 2000-2001 realizada en abril de 2002²³, seguida de la evaluación de mitad de período y la evaluación final del Plan Estratégico para 1999-2002.

45. El logro más importante de la OPS en este campo, que representa el compromiso de la dirección de mejorar el sistema de planificación, programación y evaluación, es el AMPES (Sistema de Planificación, Programación, Seguimiento y Evaluación de la Región de las Américas). El AMPES es un sistema computarizado de avanzada que vincula la planificación presupuestaria y financiera a la programación técnica. Fue instituido en 1988 y se calcula que sus gastos de funcionamiento ascienden a US\$ 5 millones al año, o sea 2% del total de los fondos ordinarios de la OPS/OMS. Cabe destacar que los funcionarios entrevistados estaban preocupados por la inversión efectuada en planificación, pero la consideraban necesaria y bien utilizada.

46. El Auditor Externo efectuó un examen del AMPES en abril de 2000²⁴ y señaló que excedía las prácticas óptimas de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en algunos aspectos decisivos. Sus puntos fuertes son un nexo claro entre los procesos de presupuestación y programación, así como la informatización de gran parte de la planificación y los productos. Sin embargo, consideraba que había margen para mejoras y formuló varias recomendaciones importantes. La dirección de la OPS, en sus

²³ "Evaluación bienal: BPB 2000-2001", CE130/INF/2, mayo de 2002.

²⁴ "Informe del auditor externo sobre la planificación, vigilancia y evaluación estratégica en la Organización Panamericana de la Salud", CE126/26, mayo de 2000, anexo.

comentarios sobre el informe del Auditor Externo²⁵, aceptó todas las recomendaciones e indicó que había tomado medidas para ponerlas en práctica. Sin embargo, no se han preparado informes de progreso y los inspectores opinan que muchas de las recomendaciones de la auditoría siguen en pie.

47. Más recientemente, a petición de la Conferencia Sanitaria Panamericana, la OPS ha preparado un marco para el seguimiento y la evaluación del Plan Estratégico para 2003-2007. Durante la preparación del marco se señalaron varios problemas importantes con respecto a su implantación. Uno de los principales, que debe abordarse cuanto antes, es que la cultura gerencial de la OPS todavía no promueve el uso sistemático del seguimiento y la evaluación para la adopción de decisiones²⁶. De hecho, la mitad de los gerentes entrevistados opinaban que el sistema para dar seguimiento al progreso realizado en la consecución de los objetivos no es adecuado, que falta orientación y que los resultados de las evaluaciones se incorporan sólo ocasionalmente en programas subsiguientes.

Recomendación 7

La Directora de la OSP debería hacer lo siguiente:

- a) establecer directrices para las evaluaciones en las cuales se definan los tipos y niveles de evaluaciones y el momento en que deban realizarse;**
- b) crear una unidad de evaluación independiente, integrada en la actual estructura de supervisión, que informe de manera directa y regular a la dirección general;**
- c) cerciorarse de que haya recursos asignados claramente a las evaluaciones;**
- d) aprobar planes de evaluación bienales que combinen las autoevaluaciones con evaluaciones internas y externas e informar de su ejecución;**
- e) armonizar los planes de evaluación con el ciclo de planificación, programación, presupuestación, seguimiento e informes;**
- f) establecer un sistema de seguimiento para que se pongan en práctica los resultados de las evaluaciones;**
- g) establecer un mecanismo para que las conclusiones y enseñanzas de las evaluaciones se incorporen en el proceso de planificación, programación y presupuestación;**
- h) evaluar periódicamente el efecto de esos mecanismos; y**
- i) dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones del Auditor Externo en relación con el AMPES e informar al respecto.**

G. Estrategia de gestión de la información y los conocimientos que apoya la gestión basada en la consecución de resultados

48. El intercambio de información y conocimientos es una función auxiliar indispensable para la implantación de cualquier sistema de gestión basada en la consecución de resultados. Una de las once iniciativas de la Hoja de ruta para la transformación institucional de la OSP consiste en convertirse en una organización basada en el aprendizaje y el conocimiento. En ese sentido, en diciembre de 2003 se había establecido un Grupo de Trabajo sobre Intercambio de Conocimientos. En marzo de 2004 se preparó un documento en el cual se señalan las dificultades de la Organización en este campo²⁷, y en diciembre de 2004 se aprobó una estrategia de gestión de la información y los conocimientos junto con un plan para ponerla en práctica. Se proporcionó capacitación sobre la estrategia y se creó la Unidad de Información y Gestión del Conocimiento, cuya dotación de personal está casi lista. Se han creado puntos de intercambio para facilitar la discusión, pero la tarea más difícil ahora es motivar al personal para que comparta sus conocimientos. La inclusión de las metas relacionadas con la gestión de la información y los conocimientos en el sistema de planificación y evaluación puede servir para impulsar al personal y a los gerentes a compartir las innovaciones y prácticas óptimas.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ “Plan estratégico para la Oficina Sanitaria Panamericana, 2003-2007”, resolución CSP26.R18, septiembre de 2002.

²⁷ “Estrategia y gobernanza de TI de la OPS, memorando interno OPS/OMS, ITS04-D0063, marzo de 2004.

49. En el campo de la tecnología de la información, la OPS no cuenta con un sistema integrado de gestión de la información ni planes para adoptar un sistema de ese tipo. Además del AMPES para la planificación, el seguimiento y los informes, en la Sede coexisten varios programas informáticos para finanzas, adquisiciones, nómina y personal, así como sistemas independientes con el riesgo inherente de una duplicación e incongruencia de los datos. Los procedimientos básicos de trabajo, como la aprobación de trámites de personal, la tramitación del reembolso de gastos de viajes y las evaluaciones del desempeño, no están automatizados.

50. Se calcula que se han asignado más de 125 empleados y alrededor de US\$ 50 millones a la tecnología de la información (TI) en toda la Organización por bienio. Hay numerosas iniciativas y proyectos de TI en trámite o solicitados que exceden los fondos disponibles. Al parecer, la asignación de prioridad se realiza en coordinación con los gerentes individualmente, ya que no hay un enfoque institucional para este asunto. Se ha elaborado un proyecto de estrategia de TI, que todavía no ha sido aprobado por la dirección general. Una decisión importante que hay que tomar es si se debería adoptar el sistema mundial de gestión junto con la OMS.

51. En el “Informe especial del Auditor Externo sobre las acusaciones anónimas” relativas al uso indebido de fondos y los conflictos de intereses, el Auditor Externo se refirió, entre otras cosas, a la necesidad de examinar la política y las prácticas de la Organización en materia de seguridad de la TI²⁸. Posteriormente se creó el puesto de responsable de la seguridad de la TI, para el cual se ha iniciado el proceso de contratación.

Recomendación 8

La Directora de la OSP debería:

- a) **cerciorarse de que la estrategia de TI esté lista sin demora. La estrategia debe definir las prioridades y los costos de la TI, en consonancia con la estrategia de la OMS;**
- b) **buscar financiamiento, según corresponda, y establecer un calendario para la ejecución de la estrategia de TI a partir de 2006;**
- c) **dar prioridad a una mayor automatización de los procedimientos de trabajo y la adopción de decisiones a fin de aumentar la eficiencia;**
- d) **examinar periódicamente el progreso realizado en la ejecución de la estrategia de gestión de la información y los conocimientos en toda la Organización; y**
- e) **agregar las metas, recompensas e incentivos conexos para el intercambio de conocimientos en el sistema de planificación y evaluación del desempeño individual.**

II. DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIZACIÓN

A. Delegación de atribuciones claramente definida en los instrumentos administrativos

52. El principal reto para la OPS consiste en implantar un sistema eficaz de delegación de atribuciones y responsabilización a fin de mejorar el desempeño general de la Organización y responder a la necesidad de un mayor apoyo a los países y presencia en los mismos.

53. Los inspectores observaron que, en la OPS, la cadena de mando está muy centralizada en las manos del director ejecutivo. Para tomar decisiones se necesita la aprobación en varios niveles. Se expiden órdenes de delegación individuales para cada gerente (gerentes de área, jefes de unidad, representantes de país y directores de centros) en las áreas de gestión financiera, gestión de recursos humanos y gestión de programas. No hay un documento único con una compilación de todas las órdenes de delegación expedidas y los casos en los que no se ha cumplido con la autoridad delegada. Una revisión de cada orden de delegación demostró que los supervisores directos tenían una autoridad delegada limitada, en particular

²⁸ CD45/29, septiembre de 2004, párrafo 3.26

para la administración de recursos humanos. Esta preocupación fue transmitida a los inspectores por funcionarios entrevistados en todos los niveles de la Organización, tanto en la Sede como fuera de ella. Los inspectores observaron también que, en muchos casos, había confusión entre la delegación de atribuciones y la delegación de firma. Incluso la delegación de firma está tan limitada en la OPS que los representantes en los países están autorizados para gastar como máximo US\$ 15.000 en las “cartas acuerdo” celebradas con colaboradores locales y en adquisiciones local. Para sumas mayores se requiere la aprobación de la Sede.

B. Institución de normas para la rendición de cuentas

54. Las órdenes de delegación no están acompañadas de una declaración de responsabilización. El incumplimiento de las órdenes de delegación de atribuciones no resulta de manera necesaria y sistemática en una medida disciplinaria. No hay ninguna disposición para exigir el cumplimiento de las responsabilidades individuales ni en relación con la responsabilidad civil, el seguimiento y los informes sobre desempeño insuficiente o faltas. Tampoco se llega a acuerdos con los altos directivos sobre el desempeño para que la responsabilización se aplique de arriba abajo. Los subordinados y los homólogos no están implicados en la evaluación de los gerentes. Los empleados entrevistados pensaban que la responsabilización no se aplica de manera uniforme en todos los niveles. El sistema de responsabilización se basa en el cumplimiento, y no en el desempeño.

C. Gerentes competentes con poder de decisión para ejercer su papel de liderazgo

55. Una de las claves de la implantación de la gestión basada en la consecución de resultados es la calidad de la gestión. En ese sentido, los inspectores observaron que, en la OPS, los gerentes no sólo no tienen poder de decisión para ejercer su papel de liderazgo, sino que muchos en realidad carecen de la competencia necesaria para ejercer un liderazgo adecuado. No existen disposiciones en los procedimientos de contratación y ascenso para garantizar que los gerentes poseen estas aptitudes. Los inspectores observaron como un aspecto positivo que un consultor externo ha sido contratado para apoyar el proceso de gestión del cambio, para que mejore la eficiencia de la dirección general y prepare a los gerentes individualmente, se ha preparado un esquema de las aptitudes requeridas para los distintos cargos y se ha establecido un programa de formación de líderes al cual todos los jefes de oficinas de país y unidades regionales deben asistir para fines de 2006. Se han dado varios pasos hacia un estilo de gestión más participativo.

56. Aún no se exige que los puestos P-6 (gerenciales) se llenen por concurso, aunque desde 2003 la selección ha estado a cargo de un comité integrado por la dirección general y el jefe de recursos humanos. Es crucial que se establezcan aptitudes normalizadas para los representantes en los países y que se exija su cumplimiento.

D. Mejora del sistema actual de administración de justicia

57. En los últimos años, la Organización ha establecido la mayoría de los elementos de un sistema de administración de justicia. La OPS tiene una Junta de Apelación²⁹ con recurso al Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra. En respuesta a una importante preocupación expresada por el personal, se adoptó en 2004 una política sobre acoso en el lugar de trabajo, acompañada de capacitación obligatoria, y se estableció un Panel de Quejas³⁰.

58. En 2003 se creó también el puesto de Mediador. Como no se encontró un candidato idóneo durante el período de contratación, el puesto fue reclasificado, se anunció otra vez y fue llenado provisionalmente.

59. La entrevista realizada en junio de 2004 reveló una mala imagen de la conducción y falta de confianza en un sistema justo de administración de justicia en el personal. Los temas recurrentes eran el

²⁹ La Junta de Apelación recibió 12 apelaciones en el período 2002-2004.

³⁰ Hasta ahora el Panel ha tratado tres casos, que todavía están pendientes.

deseo de comprender la justificación de los cambios, mayor claridad en las estrategias, buena conducción, gestión eficaz, procesos transparentes y comunicación efectiva; necesidad de prácticas y procedimientos operacionales eficientes; prácticas justas, equitativas y previsibles en materia de recursos humanos; responsabilización clara con recompensas y sanciones, el deseo de que se resolvieran los casos de acoso y se impusieran sanciones; necesidad de descentralizar las decisiones, de trabajar en equipo y de mejorar la coordinación e integración entre la Sede, los países y los centros. En las entrevistas del personal, los inspectores observaron que se reiteraban algunas de estas preocupaciones. Aunque desde entonces se han tomado numerosas medidas para resolverlas, sería conveniente dar seguimiento al progreso realizado hacia un cambio positivo en la cultura de gestión y en la imagen que tiene el personal. El equipo de gestión del cambio en la Oficina del Director debería evaluar el progreso realizado para tratar estas cuestiones e informar al equipo de gestión ejecutiva.

E. Mejora de los controles internos y las normas de ética

60. Un examen de los informes bienales del Auditor Externo reveló que hay un alto grado de control de las operaciones fuera de la Sede. No obstante, en su informe de 2002-2003, mencionó ocho casos de fraude detectados durante ese período y la Directora de la OSP menciona seis en su informe anual de 2004. Recientemente, el Auditor Externo investigó también una denuncia de conflicto de intereses e impropiedad en el uso de recursos de la OPS en beneficio de los intereses financieros de terceros. En su informe de septiembre de 2004 señala varias cuestiones preocupantes en los campos de las normas de ética y el código de conducta, la contratación de empleados, los procedimientos para las quejas, las investigaciones y la presentación de informes, el manejo de las relaciones externas y la seguridad de la TI. Concluye señalando que “la repercusión de estas deficiencias es de tal grado, que las acciones del personal directivo superior a veces son escasamente comprendidas al menos por una parte del personal y, por consiguiente, pueden carecer de transparencia. Observamos un clima de desconfianza en algunas partes de la Organización que, en un entorno sin mecanismos adecuados para investigar y afrontar acusaciones [...] es debilitante para la Organización internamente y en último término menguará su capacidad para alcanzar eficazmente sus objetivos”³¹.

61. Cuando los inspectores iniciaron su examen, todavía no se habían adoptado las Normas de Conducta revisadas de 2001 de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), que son más completas en cuanto al funcionamiento de las organizaciones internacionales y la orientación para el personal, y no había ningún procedimiento que guiara al personal. Los principios de ética contenidos en el Estatuto del Personal eran bastante estrechos. Según las conclusiones y recomendaciones del Auditor Externo, se había propuesto un plan de acción para la aplicación de la normativa y la presentación de informes a los órganos legislativos³². En enero de 2005, se contrató al Ethics Resource Centre, de la ciudad de Washington, para que colaborara en el establecimiento de un marco de principios de ética y se ha terminado un código de conducta específico para la OPS en estrecha consulta con representantes del personal para remitirlo al Consejo Directivo en septiembre de 2005³³.

62. En mayo de 2005 se puso en marcha un proyecto en el marco de la Hoja de ruta para la transformación institucional a fin de establecer normas de responsabilización y transparencia para detectar y abordar el comportamiento contrario a la ética. En junio se presentó al Comité Ejecutivo una propuesta para modificar el Estatuto del Personal a fin de incluir una referencia a las Normas de Conducta de 2001 de la CAPI, enmendar las normas relativas a conflictos de intereses, ampliar la definición de falta de conducta, relacionar la evaluación de la conducta y el desempeño con la prórroga de los contratos, los aumentos de sueldo y los ascensos, y ampliar la gama de medidas disciplinarias aplicables a las infracciones de las normas, entre otras cosas.

³¹ CD45/29, de septiembre de 2004.

³² “Aplicación de las recomendaciones del Informe especial del auditor externo”, CE135/5, de septiembre de 2004, SPP39/9, de febrero de 2005, y CE/136/24, de junio de 2005.

³³ CE136/24, op. cit.

Recomendación 9

La Directora de la OSP debería elaborar, y someter a la consideración y aprobación del Consejo Directivo en 2006, un sistema de delegación de atribuciones y responsabilización acorde con el marco de referencia de la DCI para la gestión basada en la consecución de resultados. Se debería establecer un conjunto de normas y reglamentos en materia de planificación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, a fin de institucionalizar el sistema de delegación de atribuciones y responsabilización como parte de la gestión basada en la consecución de resultados. Se debería revisar el Estatuto del Personal y el Reglamento Financiero.

F. Gestión basada en la consecución de resultados armonizada con las metas institucionales y consideración de las necesidades del personal en cuanto a promoción profesional y perfeccionamiento

63. El sistema de planificación y evaluación del desempeño (SPED) individual de la OPS reconoce el impacto del desempeño individual en la ejecución de los programas y se basa en el principio de la gestión por objetivos. Sin embargo, no se usa como instrumento gerencial para dar seguimiento e informar sobre el desempeño y no está vinculado a un sistema de administración de justicia. Como no hay un marco de responsabilización para el desempeño, el sistema no proporciona una buena base para ofrecer recompensas, imponer sanciones y reconocer el mérito del personal capaz de asumir mayores responsabilidades y más idóneo para un campo determinado. No se evalúa la competencia: por consiguiente, no se puede determinar qué tipo de perfeccionamiento necesita el personal ni preparar planes al respecto resultantes de la evaluación de sus aptitudes, y los ascensos no se basan en la evaluación de la competencia. No resulta claro si el sistema se usa para mejorar el diálogo entre los gerentes y el personal, documentar las deliberaciones y decisiones y señalar los gerentes cuyas decisiones son apeladas. La mitad de los gerentes entrevistados opinan que el sistema de réplica del personal impide que los supervisores realicen una evaluación exacta y la mayoría de ellos consideraban que no se detecta y aborda debidamente el desempeño deficiente. Los gerentes son evaluados pero no hay retroalimentación de 360 grados.

64. El sistema no es fácil de administrar. Se asigna una clasificación a cada objetivo pero no se da una clasificación general. Por lo tanto, no se dispone una clasificación para cada empleado ni de estadísticas sobre el desempeño individual. El formulario ni siquiera está disponible en formato electrónico. Además, no hay un panel de revisión que verifique la calidad, congruencia y justicia de los informes de evaluación y que proporcione orientación a los gerentes sobre el uso de la clasificación. En una evaluación del SPED realizada en 2003 se propusieron numerosas mejoras.

65. Se informó a los inspectores que la OPS estaba considerando la posibilidad de adoptar el nuevo sistema establecido por la OMS. Sin embargo, cuando la preparación de la presente nota estaba por concluir, la única decisión que se había tomado con respecto al SPED era automatizarlo en su estado actual e introducir más adelante las modificaciones necesarias. En opinión de los inspectores, automatizar el sistema actual antes de mejorarlo considerablemente sobre la base de los resultados de la evaluación es un desperdicio de recursos.

Recomendación 10

La Directora de la OSP debería tomar medidas para mejorar el sistema de planificación y evaluación del desempeño individual, a fin de que se convierta en un instrumento de gestión eficiente y compatible con los requisitos de la gestión basada en la consecución de resultados. En particular, la Directora debería cerciorarse de lo siguiente:

- a) que se evalúe a todos los empleados y gerentes, incluido el Director, y que se clasifique su desempeño con un proceso de 360 grados;
- b) que los resultados del sistema de planificación y evaluación de programas sean la base de todos los trámites de personal e incentivos conexos (ascensos, aumento de escalón, reconocimientos, etc.) o las sanciones; y

- c) que se establezca un panel de revisión para garantizar la calidad, congruencia y justicia de los informes de evaluación en toda la Organización y proporcionar orientación a los gerentes sobre el uso de la clasificación.**

G. Recompensa del desempeño

66. En 1998 la OPS instituyó un programa de premios y reconocimientos que se ha mejorado y ampliado con los años con el propósito de fomentar una cultura de reconocimiento y recompensa de los méritos de empleados, funcionarios y equipos que tienen un desempeño excelente. Los premios, que se entregan cada año en una ceremonia, consisten en una placa o diploma, la participación en una actividad de aprendizaje, licencia administrativa, la visita a una oficina de país o a la Sede, un aumento de uno o dos escalones dentro del grado, o el ascenso a un grado superior. El financiamiento proviene de diversas fuentes, como el presupuesto de HRM aprobado para desarrollo del personal y alrededor de US\$ 70.000 por bienio reservados como medida de precaución para el cumplimiento de los Estados Miembros con sus contribuciones.

67. Los méritos de tales programas innovadores son indudables. Aunque las propuestas están sujetas a un escrutinio y observancia rigurosos en un proceso participativo, en opinión de los inspectores, la medición del desempeño excepcional debería originarse en el SPED. Los posibles candidatos a premios deberían seleccionarse por medio de una evaluación comparativa de empleados con desempeño sobresaliente en el SPED, lo que permitiría que el proceso tuviera mayor legitimidad y coherencia.

68. En este contexto, los inspectores recomendaron que no se introdujera en la OPS en 2002 un sistema de ascensos personales para compensar al personal que hubiera demostrado un desempeño sistemáticamente superior durante 10 años como mínimo en el mismo grado y cuyas posibilidades de ser ascendidos en el actual grupo ocupacional fueran escasas o nulas. Los ascensos de grado sin cambiar el nivel del puesto ocupado tienen repercusiones financieras y en la estructura de puestos de la Organización. Se oponen al principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor e inciden en las prestaciones de jubilación. Los ascensos basados sólo en límites de la antigüedad en el grado podrían socavar a la larga el incentivo para el aprendizaje, el perfeccionamiento y la rotación. La DCI ha observado que, al parecer, en algunas organizaciones del sistema se ha recurrido a esta práctica de ascensos subrepticios como un atajo frente a una política deficiente en materia de recursos humanos y promoción profesional y ha recomendado sistemáticamente que se abandone, como en la UNESCO, la OMPI y la FAO.

69. A pesar de la utilidad de los sistemas de remuneración basada en el desempeño para retener empleados con un desempeño excepcional en el sector público, esos sistemas deberían tener requisitos tales como un sistema sólido de desempeño y responsabilización, criterios claros, nexos con los resultados institucionales y financiamiento por medio de la aprobación del órgano legislativo. Por el momento, hasta que se establezcan todos estos elementos, la OPS debería buscar otras formas innovadoras de evaluar y reconocer el mérito de empleados con un desempeño excepcional, como extender los escalones dentro de un grado.

Recomendación 11

La Directora de la OSP debería hacer lo siguiente:

- a) modificar el sistema actual de premios a fin de establecer un nexo directo con el sistema de planificación y evaluación del desempeño individual; y**
- b) poner fin a los ascensos personales y buscar incentivos alternativos innovadores.**

H. Necesidad de una supervisión sólida

70. Hasta hace poco, los mecanismos de supervisión y control en la OPS no eran suficientes para permitir la implantación de la gestión basada en la consecución de resultados en lo que atañe a mandato independiente, dotación de personal y presentación de informes.

71. El párrafo 12.1 del Reglamento Financiero de la OPS establece que la Oficina de Auditoría Interna debe ocuparse del examen, la evaluación y el seguimiento de la suficiencia y eficacia del sistema general de controles internos de la Organización. Sin embargo, la auditoría interna se centró en los aspectos financieros, y no se realizaron auditorías del uso óptimo de los recursos o del desempeño. No hay ninguna indicación de que se hayan utilizado técnicas de evaluación de riesgos en la preparación del plan de auditoría.

72. La Oficina de Auditoría Interna quedó sin suficiente personal tras la jubilación de su jefe en julio de 2002, hasta que se llenó la vacante durante el tercer trimestre de 2004. Por consiguiente, la cobertura de las auditorías fue insuficiente durante ese período. Se realizaron sólo 78% de las 15 auditorías planeadas en 2002 y 48% de las 13 revisiones previstas para 2003. En 2004, el equipo del Departamento de Auditoría Interna y Supervisión (IAO) de la OMS, en Ginebra y Washington, realizó tres auditorías y una evaluación.

73. En enero de 2004 se firmó un nuevo acuerdo entre la OPS y la OMS en virtud del cual el equipo de auditoría interna con sede en Washington pasó a formar parte del IAO/OMS, pero dedicado enteramente a la AMRO/OPS. Uno de los puestos de auditor es financiado por la OMS y el otro por la OPS. El equipo nuevo tiene la intención de realizar más auditorías de la gestión basadas en la evaluación de los riesgos y las oportunidades de la Organización.

74. Dada la reducida dotación de personal del equipo de IAO/OMS, no resulta claro si, en el marco del nuevo acuerdo, IAO/OMS será capaz de prestar a la OPS la gama completa de servicios de supervisión necesarios, o sea inspecciones, evaluaciones e investigaciones. De hecho, en la OPS las funciones de evaluación e investigación normalmente han sido independientes de las funciones de auditoría y supervisión. En opinión de los inspectores, sería más apropiado contar con un servicio completo de supervisión en la OPS.

75. En cuanto a la auditoría externa, los inspectores observaron que la misma oficina ha prestado este servicio a la OPS desde 1986. Sin perjuicio de los excelentes servicios prestados por esta oficina, los inspectores consideran más apropiada la práctica de las Naciones Unidas, donde el mandato de la Junta de Auditores fue limitado recientemente a seis años³⁴ a fin de garantizar al mismo tiempo la continuidad y la rotación.

76. Los inspectores también observaron que la OPS y la OMS tienen diferentes auditores externos. Dado que casi una tercera parte del presupuesto de la OPS está financiado por la OMS y que las líneas programáticas son iguales, sería conveniente que se usara el mismo auditor externo para ambas organizaciones, a pesar de las limitaciones impuestas por el hecho de que la persona designada debería provenir de un país que sea miembro de ambas organizaciones.

77. Este 2005, por primera vez, se ha instituido la práctica de informar a los cuerpos directivos sobre los resultados de las auditorías internas y externas (con la excepción del informe bienal del Auditor Externo sobre los estados financieros de la Organización). Sin embargo, los informes no presentan un panorama del número de recomendaciones formuladas o puestas en práctica y su efecto.

78. No hay un sistema de seguimiento de la ejecución de las recomendaciones emanadas de la supervisión. En ese sentido, la creación de un Comité de Supervisión en la OPS podría ser una medida

³⁴ “Revisión de la cuestión del término de oficina del Consejo de Auditores”, Resolución de la Asamblea General, A/RES/55/248, abril de 2001.

positiva. Partiendo de la experiencia del sector privado³⁵, varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han establecido en los últimos años comités de supervisión formados por representantes de Estados Miembros y gerentes con experiencia ajenos a la organización. Estos comités de supervisión dan seguimiento a la ejecución de las recomendaciones emanadas de la supervisión, ayudan a garantizar la independencia de la supervisión respecto de la dirección y aumentan la eficacia de la función de supervisión. En opinión de los inspectores, los Estados Miembros de la OPS deberían desempeñar un papel más enérgico de supervisión de dicha función sin interferir en la administración de la Oficina ni caer en la microgestión. Como ya se dijo, el SPP podría desempeñar el papel de un comité de supervisión al cual el Director de la OSP debería informar regularmente sobre la ejecución de las decisiones de los órganos legislativos y las recomendaciones de los órganos internos y externos de supervisión.

79. Asimismo, en opinión de los inspectores, los casos de fraude descubiertos y las conclusiones del Auditor Externo sobre las denuncias subrayan la necesidad de una función de investigación en el servicio de supervisión de la OPS. Además, se deberían instituir canales, mecanismos y procedimientos internos para facilitar y asegurar la confidencialidad de las denuncias de comportamiento impropio, abusos y fraude, y reglamentar la investigación de denuncias de faltas de conducta.

Recomendación 12

La Directora de la OSP debería hacer lo siguiente:

- a) combinar las funciones de auditoría, seguimiento, investigación y evaluación en un solo servicio de supervisión, fortalecer su capacidad y establecer sus procedimientos operacionales; y**
- b) dar instrucciones a los Servicios de Auditoría Interna y Supervisión para que hagan lo siguiente:**
 - i) aplicar las técnicas de evaluación de riesgos en la preparación de los planes de auditorías;**
 - ii) planificar auditorías de la eficiencia; y**
 - iii) notificar regularmente a los cuerpos directivos sobre el número y el estado de ejecución de las recomendaciones de la auditoría y su repercusión.**

Recomendación 13

La Directora de la OSP debería solicitar la aprobación de los Cuerpos Directivos a fin de:

- c) limitar a seis años el mandato del Auditor Externo, en consonancia con la práctica de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; y**
- d) dar instrucciones para que el Subcomité de Planificación y Programación actúe como Comité de Supervisión a fin de verificar la eficacia de la función de supervisión de conformidad con las directrices formuladas en el párrafo 78 supra.**

III. RECURSOS HUMANOS

80. Los objetivos y las metas en este campo se enuncian con pormenores en diversos documentos de planificación estratégica tales como el plan estratégico, la estrategia de gestión y el BPB. No obstante,

³⁵ En el sector privado, los comités de auditorías están integrados por tres, cinco o a veces siete miembros elegidos de la junta de auditores de una compañía y generalmente desempeñan funciones en los campos de informes financieros (supervisar la cobertura de las auditorías externas, las condiciones profesionales y el desempeño y dar seguimiento a los resultados de las auditorías, examinar las directrices en materia de contabilidad y las decisiones normativas), gestión institucional (examinar las directrices institucionales relativas al cumplimiento de las normas y los procedimientos, el comportamiento conforme a la ética, los conflictos de intereses y la investigación de fraudes y faltas de conducta) y control institucional (comprender las principales áreas de riesgos financieros y operacionales y los sistemas de control interno).

todavía queda mucho que hacer en cuanto a la formulación de políticas y la eficiencia de los servicios prestados. Los gerentes entrevistados clasificaron la gestión de recursos humanos como el servicio de apoyo administrativo más débil.

81. Es necesario instituir una estrategia de recursos humanos y un plan de desarrollo de recursos humanos. También se deben establecer directrices para la contratación, rotación, evaluación del desempeño y capacitación a fin de cumplir los requisitos de la Organización con respecto a competencia y aptitudes específicas, garantizar el desarrollo del personal y abordar las desigualdades y distorsiones actuales en el campo de los recursos humanos. Según la Hoja de ruta para la transformación institucional, la estrategia debería estar lista en marzo de 2006 y ponerse en práctica para marzo de 2007. También deberá estar listo el manual de gestión administrativa, con una compilación de prácticas y procedimientos administrativos y gerenciales.

82. Es necesario realizar ajustes precisos en los procedimientos y métodos de contratación y ascenso a fin de garantizar la justicia y transparencia del proceso mediante entrevistas basadas en la competencia y centros de evaluación, una selección predefinida y clara, y la evaluación comparativa y ponderada de los candidatos. Los inspectores observaron que, contrariamente a la práctica de la mayoría de las organizaciones, los puestos de grado P-6/D-1 y D-2 generalmente no se anuncian, aunque representan 13% de los puestos profesionales. Asimismo, no siempre se mantiene la distinción entre los puestos P-6 y D-1 (con responsabilidades gerenciales), a pesar de la importancia de las aptitudes gerenciales para el liderazgo. Se informó a los inspectores que, a partir de julio de 2005, todos los puestos P6/D-1 y D-2 se anunciarían y que los candidatos se contratarían por concurso.

83. Aunque según la administración de la OPS se cumplen las normas y los procedimientos para la contratación, la mayoría de los funcionarios entrevistados opinan que las decisiones relativas a la contratación no se basan en criterios claros y verificables, que el sistema de contratación y asignación es injusto e ineficaz y no es transparente, y que la estructura actual de puestos no es racional ni congruente ni se basa en las normas y los requisitos relativos a la carga de trabajo.

84. El Auditor Externo ha indicado³⁶ deficiencias en el proceso de contratación interna, que podrían haber conducido a presuntos abusos en la contratación de consultores y profesionales por corto plazo.

85. También se debe reformar la política de rotación y movilidad de la OPS en vista de la nueva política presupuestaria regional centrada en los países. La experiencia sobre el terreno no es un requisito para el ascenso; sólo un número limitado de funcionarios de la Sede la tienen. Un documento de trabajo sobre la movilidad y la rotación redactado en 2001 por la unidad de recursos humanos según el marco establecido por una decisión gerencial de 1998 no ha conllevado una práctica de rotación coherente. La rotación real ha sido tradicionalmente desde un lugar de destino sobre el terreno a otro. Según un informe de la unidad de recursos humanos de 2003, con el paso de los años, el número de funcionarios de la Sede ha aumentado en detrimento de los funcionarios sobre el terreno. Ni siquiera el creciente empleo de profesionales nacionales sobre el terreno compensaba el descenso general. El crecimiento estable de la dotación de personal en la Sede fue mayor en las áreas administrativas que en las técnicas.

86. La reducción del presupuesto ordinario en los 10 últimos años ha supuesto una disminución de 1.222 a 835 puestos. Con el PPB para 2006-2007 se esperan reducciones adicionales hasta llegar a los 797 puestos. Esto representa una reducción de 35% en la dotación de personal principal. Sin embargo, hay más personal contratado conforme a otras modalidades de contratación y financiación, de tal modo que la OPS cuenta aproximadamente con 2.000 empleados.

87. Se deberían racionalizar y simplificar las diversas modalidades de contratación vigentes³⁷, a fin de centrarlas en el desempeño y abordar las actuales desigualdades en las condiciones de servicio y la falta de flexibilidad, dinamismo y delegación de atribuciones en la gestión de recursos humanos.

³⁶ “Informe financiero a la Directora e Informe del auditor externo, 2002-2003”, CD45/29, 24 de septiembre de 2004.

88. Por otra parte, la tasa de vacantes ha aumentado de 11% a 21% en los puestos profesionales y de 8% a 12% en los servicios generales de 2001-2002 a 2003-2004. Estas tasas son muy elevadas. Se informó a los inspectores de que en el proceso de reorganización se decidió suspender temporalmente algunos puestos para permitir reasignar esas vacantes a las áreas prioritarias escasamente dotadas de personal. Aunque en los últimos meses algunos han sido anunciados y adjudicados, la tasa de vacantes sigue siendo alta (16%). Sin embargo, con el PPB para 2006-2007, se eliminan 38 puestos.

89. En lo que respecta al proceso de reorganización llevado a cabo a principio de 2003, que implicó la reasignación de unos 700 funcionarios, los inspectores creen que este cambio estructural tan importante tendría que haber estado precedido por una revisión de la carga de trabajo puesto por puesto con el fin de alinear los recursos humanos, las aptitudes y los requisitos del trabajo, para cada objetivo estratégico de la Organización. A los inspectores les preocupa el que las descripciones revisadas del puesto de trabajo no hayan sido discutidas y firmadas por el personal, y que no se haya proporcionado adiestramiento para garantizar una transición suave y la aceptación de las nuevas responsabilidades.

90. Un examen de la composición del personal de la OPS³⁸ reveló lo siguiente:

- Dos países estaban sobrerrepresentados y 11 estaban subrepresentados o no estaban representados, en su mayoría de la región del Caribe³⁹. Se está tratando de mejorar la representación geográfica con medidas tales como anunciar las vacantes en la página web de la OMS y solicitar a los países interesados que difundan información en el país. Sin embargo, la mayoría de los 21 profesionales contratados en 2003 eran de países que ya estaban muy bien representados.
- A mayo de 2004 las mujeres estaban suficientemente representadas en la Sede, con 52% del total del personal. Sin embargo, la tasa de 33% fuera de la Sede y la tasa general de 43% son inferiores a las metas establecidas por las Naciones Unidas. No obstante, la OPS ocupa un alto lugar en las Naciones Unidas en cuanto al equilibrio de sexos. Las mujeres están menos representadas en los niveles D-2 y P-6, con 33%, y P-4, con 36%. Un signo positivo es que 49% del personal contratado en 2003 es de sexo femenino.
- La edad promedio del personal profesional de la OPS es 50 años, contratado a los 41 años. Esto se explica por el hecho de que el nivel de entrada del personal profesional técnico tiene nivel P-4. A pesar de la necesidad de contratar profesionales experimentados para que proporcionen asesoramiento sobre cooperación técnica, es inaceptable que sólo un funcionario tenga menos de 30 años y que menos de 10% del personal tenga menos de 40 años. La situación está empeorando en comparación con años anteriores. La dirección de la OPS debería trazar planes para rejuvenecer su personal, dentro de las limitaciones impuestas por las necesidades de servicio.
- La mitad del personal con más de 25 años de experiencia tiene nivel P-2. Eso es el resultado de la promoción desde los servicios generales a los profesionales de algunos funcionarios que posiblemente no puedan crecer en la Organización sin una maestría, o ascender debido al número limitado de puestos de mayor grado en el área administrativa.
- En 2003 se contrataron 84 profesionales, o sea 20%, en calidad de consultores, con una tendencia a un aumento en la duración de los contratos. Los Estados Miembros han señalado que se deberían contratar consultores en consonancia con las áreas estratégicas generales de trabajo indicadas por los Estados Miembros y se quejaron de una política indulgente con respecto a la determinación de la idoneidad de los consultores.
- No es raro que se contrate a jubilados como consultores; en 2002-2003 se contrató a 19 funcionarios jubilados.
- La razón de 1,02 a 1 entre el personal de servicios generales y el personal profesional es mayor en la OPS que en la OMS, la UNESCO, la OIT y la FAO (426 empleados de servicios generales y 416

³⁷ Además de los contratos permanentes y de plazo fijo, los acuerdos de servicios contractuales, los consultores por corto plazo, el personal contratado por medio de agencias, los pasantes y voluntarios, el personal de ministerios que trabaja en oficinas de país y el personal profesional y auxiliar nacional, y los asesores temporeros.

³⁸ “Estadísticas sobre el personal de la OPS/OMS”, CD45/INF/5, septiembre de 2004.

³⁹ De conformidad con las disposiciones de la Constitución de la OPS, “se tendrá presente, siempre que sea posible, la más amplia distribución geográfica en lo que se refiera a la contratación de ese personal”.

profesionales a junio de 2004). La proporción de personal de servicios generales es aun mayor fuera de la Sede. La dirección ha reconocido la necesidad de corregir esta situación. Recientemente concluyó un estudio de las funciones básicas del personal de servicios generales, y la dirección general prevé que su examen concluirá para septiembre de 2005 a más tardar.

91. Por último, los inspectores observaron que los procesos de administración de personal sólo están parcialmente automatizados; la plantilla de personal se gestiona mediante un sistema independiente y, en general, el acceso a la información sobre recursos humanos, estadísticas y análisis de tendencias para la toma de decisiones es limitado. Sin herramientas eficaces, no se puede lograr la integración de la planificación de los recursos humanos en la planificación estratégica y programática general de la Organización ni se puede sacar provecho de sus activos humanos.

92. Uno de los principales proyectos de la Hoja de ruta para la transformación institucional de la OSP consiste en elaborar un enfoque estratégico de la gestión del capital humano a fin de alcanzar las metas operacionales de la Organización. Se han señalado cinco campos prioritarios: 1) la evaluación de las modalidades de empleo; 2) el proceso de contratación; 3) mejoras del proceso de evaluación del desempeño; 4) la integración de aptitudes en el proceso de contratación y evaluación, y 5) el acceso a información para tomar decisiones. El trabajo en estos campos debería concluir para enero de 2006. En opinión de los inspectores, se trata de un enfoque práctico pero fragmentado de la formulación de una estrategia de recursos humanos.

Recomendación 14

La Directora de la OSP debería tomar medidas para abordar las anomalías antedichas en los campos de la contratación y el desarrollo de personal, a fin de corregir los desequilibrios actuales en la estructura de puestos y la composición del personal.

IV. DESCENTRALIZACIÓN

93. Los inspectores examinaron cuidadosamente el tema de la descentralización, teniendo en cuenta la índole descentralizada de las operaciones de la OPS.

94. Contrariamente a lo que ocurre en otras oficinas regionales de la OMS con representación limitada fuera de la Sede, la OPS tiene una red de oficinas de país situadas en 28 de sus 35 Estados Miembros (dos abarcan varios países), así como ocho centros regionales y subregionales.

95. Excepto por la asignación de 40% del financiamiento a los países y 7% a la subregión establecida en la nueva política presupuestaria, la OPS no tiene una estrategia de descentralización coherente a fin de delegar funciones a los países y a la Región y dentro de ellos. Actualmente se aplican distintas modalidades de descentralización a nivel de país⁴⁰ con una estructura administrativa o sin ella. Según el país en cuestión tenga una estructura de salud descentralizada o no la tenga, la OPS podría tener una oficina en el país, una oficina de proyectos, una representación en una oficina nacional o un punto focal a nivel de estado, provincia, departamento, región o municipio. Los modelos de cooperación técnica de Colombia y Cuba son muy descentralizados y eficaces. La descentralización puede tomar la forma de un enfoque interrelacionado o temático, a saber, la asignación de un consultor internacional especializado en un problema de salud determinado (malaria, lepra, etc.) para una zona de un país o de la Región.

96. En el PPB para 2006-2007 se prevé la descentralización de funciones de la Sede a dos centros regionales (CEPIS y CLAP) en los campos del saneamiento básico y la salud reproductiva.

97. En opinión de los inspectores, se necesita un enfoque estratégico integral para definir qué parte de la cooperación técnica se puede descentralizar, cuándo, dónde, cómo y con qué financiamiento. La política

⁴⁰ “Descentralización de la cooperación técnica en la OPS. Estudios de casos”, proyecto de mayo de 2004

de descentralización debería abarcar asuntos programáticos y operacionales, tratar la necesidad de la creación de capacidad y el seguimiento y la evaluación del efecto de las distintas modalidades de asistencia descentralizada.

98. Se necesita la siguiente acción permanente para responder a las necesidades de los países: 1) formular estrategias y planes de trabajo para países y centros regionales y subregionales basadas en las necesidades y prioridades; 2) asignar recursos ordinarios y extrapresupuestarios según las necesidades; 3) descentralizar el personal y los recursos técnicos de la Sede a la Región; 4) proporcionar servicios auxiliares eficientes; 5) dotar de suficiente personal y mejorar la idoneidad del personal y los gerentes en consonancia con las necesidades; y 6) dar poder de decisión a los gerentes de oficinas en los países y centros regionales y subregionales, con la delegación de suficientes responsabilidades financieras y programáticas así como una mayor responsabilización. Además, es necesario hacer lo siguiente:

- multiplicar el efecto y producir economías de escala combinando los recursos y acercándose al problema;
- mejorar la función de coordinación de las oficinas en los países y los centros regionales y subregionales;
- movilizar más recursos a nivel de país, regional y subregional; y
- señalar las sinergias y la duplicación de tareas con otros centros e instituciones.

99. Los inspectores concluyeron que no es aconsejable ni factible establecer un modelo único de descentralización, sino que las decisiones sobre descentralización deberían tomarse en cada caso teniendo en cuenta las peculiaridades de cada país, área o subregión. Lo mismo se aplica a los centros.

Recomendación 15

La Directora de la OSP debería adoptar un enfoque estratégico coherente del actual proceso de descentralización, en consonancia con las reformas propuestas por el Secretario General.

Anexo 1
Presupuesto por programas de la OPS (en US\$)

SECCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE APERTURA DE CRÉDITOS	2004-2005			2006-2007*			Variación	
	Presupuesto ordinario	Fondos extrapresupuestarios	Total	Presupuesto ordinario	Fondos extrapresupuestarios	Total	Monto	%
Enfermedades transmisibles	24.571.000	70.595.000	95.166.000	24.346.900	81.151.000	105.497.900	10.331.900	10,9%
Enfermedades no transmisibles y reducción de factores de riesgo	15.583.000	12.435.000	28.018.000	17.165.100	15.463.000	32.628.100	4.610.100	16,5%
Desarrollo sostenible y salud ambiental	31.472.000	13.410.000	44.882.000	30.236.800	15.662.000	45.898.800	1.016.800	2,3%
Salud familiar y comunitaria	14.287.000	32.067.000	46.354.000	15.759.700	36.510.000	52.269.700	5.915.700	12,8%
Tecnología de salud	4.738.000	8.481.000	13.219.000	5.610.800	9.764.000	15.374.800	2.155.800	16,3%
Desarrollo de sistemas de salud	56.288.000	68.678.000	124.966.000	47.787.100	72.293.000	120.080.100	-4.885.900	-3,9%
Gestión de conocimientos y tecnología de la información	19.065.000	4.902.000	23.967.000	19.072.100	9.896.000	28.968.100	5.001.100	20,9%
Procesos gerenciales y administrativos	47.216.000	4.525.000	51.741.000	46.378.600	14.795.000	61.173.600	9.432.600	18,2%
Presencia básica en los países	40.310.000	5.732.000	46.042.000	47.786.600	10.010.000	57.796.600	11.754.600	25,5%
<i>Otros: Asignación variable a países **</i>	0	0	0	4.950.000	0	4.950.000	4.950.000	
<i>Otros: Seguro médico de los jubilados **</i>	6.000.000	0	6.000.000	5.000.000	0	5.000.000	-1.000.000	
TOTAL	259.530.000	220.825.000	480.355.000	264.093.700	265.544.000	529.637.700	49.282.700	10,3%

* Propuesto

** Se indica por separado porque se le asignan fondos en secciones diferentes en cada bienio.

Anexo 2
Los diez principales contribuyentes de la OPS en 2002-2003 (US\$)

Principales contribuyentes	Fondos extra-presupuestarios	Presupuesto ordinario	Total	Porcentaje
Estados Unidos de América	28.384.900	101.234.182	129.619.082	46,4%
Brasil	21.219.349	14.554.430	35.773.779	12,8%
Canadá	5.143.009	21.040.096	26.183.105	9,4%
Subtotal			191.575.966	68,4%
Reino Unido	10.443.193	102.136	10.545.329	3,8%
México	-	10.349.818	10.349.818	3,7%
Argentina	134.932	8.341.138	8.476.070	3,0%
Fundación Panamericana de la Salud y Educación	8.142.961		8.142.961	2,9%
Suecia	7.701.341		7.701.341	2,8%
Venezuela	-	5.447.274	5.447.274	1,9%
Noruega	2.286.107		2.286.107	0,8%
Subtotal			245.024.673	87,6%
Otros....	12.682.385	7.118.930	19.801.315	16,5%
Total	105.964.651	173.551.332	279.515.983	