



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



126.^a SESIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO

Washington, D.C., 26 al 30 de junio de 2000

Punto 5.2 del orden del día provisional

CE126/26 (Esp.)
31 mayo 2000
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

1. Antecedentes

Sobre la base de un ofrecimiento del Auditor Externo de realizar estudios para la OPS sobre el valor obtenido por el dinero invertido, en 1999, el Director solicitó al Auditor Externo que examinara el sistema de Planificación y Evaluación (AMPES) utilizado en AMRO. Esto coincidió con el objetivo del Director de fortalecer la función de planificación estratégica, una de las metas incluidas en el primer discurso que pronunció ante el personal al comienzo de su segundo mandato.

El enfoque actual al AMPES, iniciado en 1988, integra planificación estratégica, programación, presupuesto, vigilancia y evaluación de la cooperación técnica de la OPS. El “Enfoque Lógico” se introdujo a fines de los años ochenta a fin de mejorar el diseño y la posibilidad de evaluación de los proyectos de cooperación técnica y establecer un enfoque común para la gestión de proyectos, en todos los niveles de la Organización y para todos los proyectos, independientemente de la procedencia del financiamiento.

El informe llega en un momento muy oportuno, justo antes del examen que sobre el proceso de planificación estratégica había previsto realizar el Gabinete del Director. Por otra parte, el plan de trabajo de la Oficina de Análisis y Planificación Estratégica (DAP) para 2000 estipula continuar con el perfeccionamiento de varios componentes del proceso de planificación.

El examen del Auditor Externo se incluye como anexo a este documento.

2. Observaciones sobre los resultados y las recomendaciones del informe

2.1 Consideraciones generales

Consideramos que el informe aporta un análisis acucioso, reflejo exacto de las prácticas actuales con relación al AMPES. Resulta particularmente útil porque el examen abarca todos los niveles de la Organización. La estrecha colaboración con los usuarios y los gerentes en todo el proceso se refleja en el alto nivel de factibilidad de ejecución de las recomendaciones. La formulación de observaciones sobre ciertos aspectos del examen permite que se suministre al Comité Ejecutivo información actualizada sobre el estado corriente del AMPES y los planes del Director en esta área.

Actualización sobre el nuevo software de AMPES. En todo el documento se hace referencia a la nueva versión del software de AMPES, cuya creación está en marcha. La evaluación definitiva del software estará lista en junio y el plan de puesta en servicio estipula que deberá estar instalado en la sede en julio de 2000; el adiestramiento del personal deberá haber concluido a finales de septiembre. Los Centros y las Oficinas de País están más descentralizados y el software para dichas unidades tiene que estar vinculado a varios componentes más del Sistema de Información para la Gestión (OMIS y FAMIS). Las pruebas y la puesta en servicio de esa versión del software nuevo se finalizarán en todas las oficinas de país en septiembre de 2001. Se espera un nivel más alto de utilización para la administración cotidiana debido a que Windows es fácil de usar y se han incluido nuevas características que responden a las necesidades identificadas por los usuarios.

2.2 Costo del AMPES

El Informe estipula que la Oficina de Análisis y Planificación Estratégica (DAP) ha calculado que la totalidad del proceso AMPES cuesta \$5 millones por año. Este cálculo es aproximado y fue hecho por DAP hace unos dos años estimando que 5% del tiempo del personal se emplea en planificación, programación, vigilancia y evaluación de su labor. Este tiempo se dedica en gran parte a la preparación y el examen del presupuesto bienal por programas; a dos planes de trabajo de seis meses; a un informe semestral de los progresos realizados; y a una evaluación anual o bienal.

Para 1998-1999, el costo de los puestos y los ajustes a las condiciones locales fue de aproximadamente \$80 millones por año, excluidos los profesionales nacionales y los consultores de corto plazo. Por lo tanto, el costo anual estimado de tiempo del personal dedicado al AMPES ascendió a \$4 millones. Se añadió un 25% más de este costo para el costo de vigilar el proceso, mantener los sistemas computadorizados que apoyan estos procesos y el adiestramiento del personal. El costo anual total estimado de usar el

AMPES de \$5 millones representa sólo 2% del total de los fondos aportados por la OMS y los fondos del presupuesto ordinario de la OPS.

Dado este costo, la Secretaría se complace en mencionar los comentarios del Auditor en cuanto a que hay una "aceptación universal de la necesidad de contar con un sistema de planificación minucioso si la OPS ha de ejecutar un programa eficaz" de cooperación técnica. Lo que es más importante, a la Secretaría le complace la evaluación de que el AMPES es como mínimo uno de los mejores sistemas entre los utilizados en las organizaciones de las Naciones Unidas.

2.3 *Complementar las orientaciones estratégicas y programáticas (OEP) con un conjunto reducido de objetivos de alto nivel y con medidas de desempeño que permiten evaluar sus logros generales*

La Secretaría coincide con esta recomendación puesto que la necesidad ya se había identificado cuando se creó el protocolo para la evaluación provisional de las OEP el año pasado. Se propone formular unos cuantos indicadores que puedan comprobarse objetivamente para medir el impacto de cada una de las orientaciones. Por otra parte, las medidas de desempeño se incluirán en el próximo plan estratégico.

2.4 *Establecer protocolos claros con otros de los principales organismos internacionales para reducir al mínimo la costosa duplicación de esfuerzos*

La OPS tiene una larga historia de trabajar estrechamente con otros organismos internacionales en torno a problemas o temas claves. En el caso del Programa Ampliado de Inmunización, esta es una característica permanente según la cual varios organismos identifican y coordinan el apoyo complementario para los planes nacionales y regionales. Recientemente, las normas para la preparación del presupuesto bienal por programas (BPB) 2002-2003 se modificaron para fortalecer el análisis de otros actores que participan en la cooperación técnica en asuntos de salud a nivel de país. Las normas también fomentan la formulación de la estrategia para la cooperación técnica, que evita la repetición de esfuerzos entre la comunidad internacional y se centra en las áreas en que la Organización puede agregar valor.

Como señala el informe, la OPS ha avanzado más en esta dirección, al lograr el consenso de los bancos internacionales de desarrollo para trabajar de una manera coordinada en las esferas seleccionadas. Ello se define en la "Agenda Compartida" recientemente acordada con el BID y el Banco Mundial, que se firmará a mediados de junio. Este convenio tiene el potencial de aumentar las áreas de trabajo y los socios a incluir en este enfoque formal.

2.5 *Establecer un enfoque común para la identificación de las actividades administrativas que no están relacionadas con personal*

Las normas para el BPB requieren que todas las unidades técnicas elaboren un proyecto de gerencia como el proyecto 01 e incluyan todos los recursos necesarios para la administración y el apoyo logístico requerido para la cooperación técnica. La Secretaría está de acuerdo en que las normas para la formulación del Proyecto de Gestión 01 deben revisarse y ser más concretas. Por otra parte, DAP mejorará los criterios de evaluación para asegurar la normalización de este proyecto en todas las unidades y la inclusión de la programación de los componentes de gestión y las iniciativas de desarrollo claves. También será necesario vigilar los gastos para asegurar que se ciñan a la política acordada en este sentido.

2.6 *Mayor uniformidad en la calidad y cobertura de los planes bienales*

La Secretaría acepta esta recomendación. En el momento de la elaboración y la aprobación inicial de los BPB, los Analistas de Programas de País examinan rigurosamente los programas de la Oficina de País. Estos exámenes a cargo de las unidades técnicas regionales han variado en su calidad y la Secretaría está en vías de identificar un mecanismo apropiado para abordar el reto de los frecuentes viajes de los asesores técnicos regionales y el corto plazo para el examen.

Los programas de las unidades técnicas, administrativas y de personal regionales los examina DAP. DAP está poniendo en práctica actualmente una estrategia para facilitar el mejoramiento de estos BPB con particular referencia a la posibilidad de evaluar el propósito alcanzado y los resultados esperados. Todos los oficiales de planificación recibieron nuevo adiestramiento en el Enfoque Lógico en marzo y están ayudando a las unidades individuales a revisar los BPB actuales para 2000-2001. Por otra parte, las unidades seleccionadas se están adiestrando antes de la preparación de los BPB 2002-2003. Además, en el futuro, se recibirán comentarios de las Oficinas de País sobre los planes regionales.

2.7 *Proyectos extrapresupuestarios que continúan más allá del bienio: asesoramiento a las unidades sobre cómo utilizar el AMPES para registrar fondos extrapresupuestarios*

Esta recomendación se podrá poner en práctica una vez que esté disponible el nuevo software de Windows que sirve de apoyo para el AMPES. El software permitirá a los gerentes programar los proyectos más allá del bienio.

Con respecto al uso de AMPES para registrar los fondos extrapresupuestarios, las normas hacen hincapié en la política de que sólo deben incluirse los fondos comprometidos en el momento de la preparación del presupuesto. Este tema se ha incorporado en el programa de adiestramiento intensivo para todas las oficinas de campo, actualmente en ejecución. Se espera que para fines de octubre todos los asesores técnicos y el personal administrativo seleccionado hayan recibido adiestramiento sobre cómo mejorar la gestión de proyectos mediante el uso más eficaz de la información disponible en los sistemas de información para la gestión en materia de planificación, finanzas y administración.

2.8 *Examinar la forma en que se elaboran y usan los planes de las unidades administrativas y de personal*

Este año, DAP ha iniciado un programa de trabajo con la Administración y las unidades de personal para promover el uso del enfoque lógico. Concretamente, se está alentando a estas unidades a que usen este enfoque de planificación para enunciar las normas de rendimiento a fin de mejorar la eficiencia del trabajo corriente, además de especificar los resultados esperados y el impacto de las iniciativas propuestas para mejorar la eficacia y la eficiencia de la Organización. Al mismo tiempo, DAP procurará identificar las necesidades particulares de estas unidades que no son abordadas mediante el enfoque lógico e investigar la factibilidad de la recomendación del Auditor en el sentido de introducir paulatinamente la formulación de los planes. Basándose en los resultados de este programa de trabajo, DAP hará las recomendaciones pertinentes al Director a fines de año.

2.9 *Examinar la manera en que se reúne el gabinete del Director para tratar el presupuesto bienal por programas*

El Director ya ha aceptado esta recomendación, introducida en el informe provisional. A finales de 1999, el examen de los BPB se centró en la evaluación del grado en que se lograron los Propósitos y Resultados Esperados de los programas 1998-1999 y en la aprobación de modificaciones menores a los programas 2000-2001 (aprobados por el Consejo Directivo). Con esta finalidad, un equipo más reducido de examen de la gestión institucional, presidido por el Director, realizó los exámenes. Los resultados de los exámenes se presentaron posteriormente al gabinete, produciéndose un intercambio sobre los temas intersectoriales identificados.

La evaluación preliminar indicó que se ha mejorado la eficiencia del proceso, pero que se necesitaría otro mecanismo para el examen colectivo, que haría el gabinete, de los logros técnicos de la Organización. El proceso se habrá perfeccionado aún más para los próximos exámenes de los BPB 2002-2003 en octubre, cuya finalidad es diferente de los

exámenes efectuados el año pasado. Estos exámenes deberán garantizar que los BPB aborden específicamente las prioridades identificadas, estén dentro del marco de las orientaciones estratégicas y programáticas y sean técnicamente válidos y factibles.

2.10 *Eficiencia, indicadores de desempeño y evaluación comparativa no utilizados en el proceso de planificación*

Las recomendaciones efectuadas en este ámbito son más difíciles de llevar a la práctica. Si bien la Secretaría estaría de acuerdo en que el tema de la eficiencia debe formar parte del proceso de planificación, ello ha sido más difícil de ejecutar. Actualmente, el examen de los planes de desarrollo para las unidades ofrece la mejor oportunidad. Si bien la Secretaría reconoce que esto idealmente debe hacerse en el momento del examen y aprobación de los BPB, la experiencia ha indicado que el proceso toma demasiado tiempo y los planes de desarrollo no reciben el examen exhaustivo que necesitan. Más aún, hasta la fecha se ha asignado la mayor importancia a los planes de desarrollo de las oficinas de país.

La Secretaría necesitará ampliar el adiestramiento para incluir la elaboración y el uso de los indicadores de desempeño e introducir la evaluación comparativa en la cultura de la gestión. Además, se exigirá a todas las unidades la presentación de planes de desarrollo, y se introducirá un enfoque más multidisciplinario y sistemático al examen.

Debe recordarse que los temas de eficiencia de los programas de país individuales se abordan detalladamente en el momento de la transferencia de los Representantes de la OPS/OMS y durante las visitas regulares de vigilancia por los Analistas de Programa de País. Aún más, los temas comunes se abordan conjuntamente durante las reuniones anuales subregionales de los gerentes.

2.11 *Vinculación de los costos de personal con los costos del programa*

Esta es la recomendación que presenta mayores dificultades para la Secretaría. Se ha intentado en el pasado vincular el costo del personal a los programas. Sin embargo, el ejercicio se convirtió fundamentalmente en algo matemático y además muy difícil. La naturaleza de la cooperación técnica no se presta para calcular el costo de personal, ya que este trabaja en múltiples ámbitos del proyecto y en muchos países.

El Director evaluará nuevamente este enfoque para determinar si la reintroducción de esta metodología agregará valor al proceso de gestión.

2.12 *DAP debe adoptar un enfoque más estratégico para la evaluación de programas*

El Director está plenamente de acuerdo con esta recomendación y ya ha aumentado los recursos de DAP para lograr un enfoque más estratégico a la evaluación en general. A partir de marzo de 2000, se agregó un puesto más a DAP a fin de: 1) crear un mecanismo para consolidar y analizar los resultados de la amplia gama de estudios finalizados cada año para informar al gabinete de los temas intersectoriales; 2) realizar o comisionar exámenes de programas seleccionados; y 3) aumentar la capacidad de evaluación en toda la Organización.

En lo que se refiere a 2) el Director ha identificado la evaluación de los centros panamericanos como una prioridad para este bienio. Además, DAP está evaluando actualmente diferentes enfoques para las evaluaciones de los programas en general, y en organizaciones similares a la OPS.

Anexo

**LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA,
EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN
EN LA ORGANIZACIÓN
PANAMERICANA DE LA SALUD**

**Informe del Auditor Externo
Abril de 2000**

Resumen

Introducción

- 1 El presente informe contiene los resultados de un examen de alto nivel del marco de la planificación estratégica, el seguimiento y la evaluación de la OPS que realicé en calidad de auditor externo de la Organización. El examen abarcó la sede en Washington y siete oficinas y centros de la OPS en distintos países.
- 2 El propósito del examen era responder a tres preguntas fundamentales: si el sistema de la OPS de planificación, seguimiento y evaluación es teóricamente bueno, si el sistema está funcionando según lo previsto y si hay margen para mejoras. Para sacar conclusiones, mis colaboradores compararon el sistema de la OPS con el de otras importantes organizaciones internacionales y nacionales, entrevistaron a altos funcionarios de la OPS en Washington y en las representaciones, y examinaron una muestra de productos del sistema de planificación, entre ellos las orientaciones estratégicas y programáticas, el presupuesto bienal por programas e informes de evaluación.

El personal de la OPS considera que la planificación estratégica es una tarea costosa pero necesaria

- 3 La OPS gasta alrededor de US\$ 5 millones al año en la planificación, el seguimiento y la evaluación de su trabajo. Sigue un procedimiento sumamente elaborado, que el personal comprende bien. Este procedimiento vincula la planificación presupuestaria y financiera con las actividades de programación técnica.
- 4 La preparación de un plan estratégico para la cooperación técnica en atención de salud que abarca un período de dos o tres años es una tarea intrínsecamente compleja. Los procedimientos para el seguimiento y la evaluación del progreso en este campo son inevitablemente difíciles y onerosos. Aunque algunos de los funcionarios entrevistados estaban preocupados por el trabajo que implica la gestión de este sistema, todos admiten que la OPS necesita un sistema de ese tipo y sus procedimientos conexos para ofrecer un programa de asistencia técnica eficaz.

El sistema de planificación, seguimiento y evaluación de la OPS se ciñe a las prácticas óptimas de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y en algunos casos las excede

- 5 La orientación general de la planificación se basa en las orientaciones estratégicas y programáticas que se formulan cada cuatro años. Las unidades nacionales, regionales y administrativas de la OPS convierten estas orientaciones en programas concretos de cooperación técnica por medio de los planes bienales por programas. Estos planes se

formulan en torno al marco lógico de la gestión de proyectos, que está bien definido. Este enfoque está muy difundido en el sistema de las Naciones Unidas y en importantes organizaciones de asistencia para el desarrollo. Aunque no es el único enfoque que podría adoptarse para la gestión de proyectos y programas, es muy apropiado para el trabajo de cooperación técnica de la OPS, los funcionarios entrevistados lo conocen bien y se usa como instrumento gerencial permanente. Es muy conveniente adoptar un enfoque común de la gestión de proyectos en toda la organización, de modo que estoy totalmente de acuerdo con esta práctica.

- 6 En mis auditorías de otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones especializadas he examinado una amplia gama de sistemas de planificación estratégica. Creo que el sistema de la OPS se ciñe a las prácticas óptimas observadas en otras organizaciones y en algunos sentidos decisivos las excede. Entre los aspectos especialmente positivos cabe destacar los siguientes:
- un vínculo claro entre la presupuestación y la programación;
 - la computadorización de gran parte del proceso de planificación y sus productos;
 - los nexos incipientes entre el sistema de planificación de actividades y el sistema de evaluación del personal; y
 - el compromiso de los altos funcionarios, del Director para abajo, con la planificación y la mejora continua del sistema de planificación.

Hay margen para mejorar el marco de la planificación, el seguimiento y la evaluación

- 7 Las orientaciones estratégicas y programáticas, en las cuales se señalan los campos de la salud en los cuales la OPS trabaja, constituyen un documento de consenso en torno al cual se aglutinan los Estados Miembros. Aunque reconozco que las orientaciones estratégicas tienen fines políticos bastante diferentes, considero que sería útil complementar este documento con un conjunto pequeño de objetivos de alto nivel e indicadores conexos del desempeño con los cuales se pueda determinar la eficacia de la Organización. Como parte de este proceso, es importante que la OPS, además de consultar con los Estados Miembros, consulte con otras organizaciones internacionales importantes a fin de delinear claramente los campos en los cuales puede surtir el mayor efecto.
- 8 Todas las unidades de la OPS tienen que elaborar un presupuesto bienal por programas para los costos que no están relacionados con personal. En este presupuesto, las orientaciones estratégicas se traducen en programas concretos de cooperación técnica. En el examen se confirmó que se trata de un proceso ampliamente valorado y se señalaron varias mejoras que podrían hacerse. Se podrían fortalecer los planes proporcionando más información contextual, señalando las amenazas para el éxito y prestando más atención a la eficiencia. Aunque el marco de la planificación resulta útil para los programas

nacionales y regionales, las unidades administrativas se muestran más escépticas con respecto a la utilidad del marco para sus actividades, y es necesario buscar la forma de integrar mejor sus actividades en el marco de la planificación.

- 9 Una vez elaborados, los planes son sometidos a distintos grados de análisis y examen internos. Los planes regionales no son sometidos a cuestionamientos tan rigurosos como los planes nacionales. Es necesario fortalecer la capacidad analítica central y examinar la forma en que el gabinete del Director considera los planes de los distintos componentes de las operaciones de la OPS.
- 10 Se supone que todas las unidades vigilen regularmente el progreso realizado con respecto a sus planes. Mi examen confirmó que se preparan informes que se usan como base para la reformulación y revisión de programas. Se podría fortalecer su uso como instrumentos de seguimiento prestando más atención a los campos de los programas que no estén teniendo el desempeño previsto y tratando de explicar las variaciones imprevistas.
- 11 Aunque los informes de seguimiento ayudan a la OPS a saber si se ha hecho lo que se había planeado, no ayudan necesariamente a responder preguntas con respecto a la eficacia. Para eso se necesitan estudios de evaluación más detallados. A nivel de programas, la OPS ha generado abundante información emanada de evaluaciones, a menudo como requisito para que los proyectos reciban fondos de fuentes externas. Actualmente, la OPS no tiene un sistema para ordenar esta información, determinar su utilidad, poner en práctica las recomendaciones en los casos en que corresponda y difundir las conclusiones en toda la Organización, ni se cerciora de que todos los aspectos de sus actividades sean sometidos periódicamente a exámenes independientes.

Conclusiones:

- 12 Mi examen ha confirmado la solidez teórica del marco de la planificación de la OPS y ha mostrado que el sistema se usa en gran medida según lo previsto en la sede, las representaciones y los centros regionales. El sistema está evolucionando constantemente y hay margen para mejorarlo. Las recomendaciones que figuran a continuación se presentan a título de contribución a esta evolución.

Recomendaciones:

Sobre la forma en que la OPS formula sus metas y prioridades fundamentales:

- La OPS debería considerar la posibilidad de complementar las OEP con un conjunto pequeño de objetivos de alto nivel e indicadores del desempeño que sirvan de referencia para evaluar sus logros en general.
- Es fundamental que la OPS establezca protocolos claros con otras organizaciones internacionales importantes a fin de reducir al mínimo el derroche que implica la duplicación de esfuerzos y cerciorarse de que los escasos recursos internacionales

destinados a la salud se aprovechen al máximo. Cabe elogiar a la OPS por las medidas tomadas recientemente en ese sentido.

Sobre la formulación de los planes de las unidades y el presupuesto bienal por programas:

- La OPS debería tratar de lograr una mayor uniformidad en la calidad y la cobertura de los planes bienales.
- En los documentos bienales de planificación se debería indicar a quiénes se ha consultado, la forma en que el plan complementa la acción de otras organizaciones de contraparte, las amenazas para el éxito del plan y la forma en que se han abordado estas amenazas.
- La OPS debería examinar la posibilidad de adoptar un enfoque común de las actividades administrativas y los costos de los BPB que no están relacionados con personal.
- En relación con los proyectos que se prevé que continuarán después del bienio comprendido en la planificación, y en particular los proyectos que reciben fondos extrapresupuestarios, se debería dejar constancia de la fecha prevista de terminación del proyecto y los fondos prometidos que se prevé recibir a fines del bienio en curso.
- Los planes deberían mostrar los fondos extrapresupuestarios obtenidos y los que se esté tratando de obtener.
- Es necesario proporcionar asesoramiento claro sobre la forma de usar el AMPES para dejar constancia de los fondos extrapresupuestarios y la forma de preparar informes de seguimiento para organismos que proporcionan fondos.
- La OPS debería examinar la forma en que se formulan y utilizan los planes para las unidades administrativas y de personal.

Sobre el examen pormenorizado de los planes:

- La OPS debería examinar la forma en que se reúne el gabinete del Director para considerar el presupuesto bienal por programas.

Sobre la difusión de información, la capacitación y el apoyo para el personal:

- Se debería ofrecer más capacitación al personal en los países y en la sede sobre el uso del sistema computadorizado del AMPES.

-
- La Oficina de Análisis y Planificación Estratégica debería anticiparse más para ayudar a los gerentes a obtener los tipos de informes gerenciales que necesitan para dirigir mejor sus áreas.
 - Se debería informar mejor al personal sobre las limitaciones con que se enfrenta la Organización en la preparación del presupuesto.

Sobre la mejora del sistema de planificación:

- Se debería pedir a todas las unidades de cooperación técnica que, como parte de la preparación de su presupuesto bienal por programas, indiquen la forma en que lograrán una mayor eficiencia en el uso de los fondos.
- La OPS debería examinar la posibilidad de vincular los costos de personal con los costos de los programas a fin de determinar el costo completo de los distintos programas y subprogramas.

Sobre el seguimiento del progreso:

- Se debería usar el sistema computadorizado del AMPES para preparar informes de excepciones que muestren los proyectos que estén excediéndose del presupuesto o del plazo previsto.
- Se deberían validar periódicamente los datos sobre desempeño presentados en el AMPES.

Sobre la evaluación del desempeño:

- Entiendo que el Director tiene la intención de agilizar los sistemas de evaluaciones internas de las representaciones, medida con la cual estoy totalmente de acuerdo.
- La OPS debería adoptar un enfoque más estratégico de la evaluación de programas. Se podría ampliar el papel de la Oficina de Análisis y Planificación Estratégica a fin de incluir la supervisión de la evaluación en la OPS. Asimismo, se deberían aprovechar mejor en la Organización las evaluaciones encargadas por otros organismos y se debería dar mayor difusión a los resultados. Se debería planear un sistema renovable de exámenes para que se realicen periódicamente evaluaciones independientes de las operaciones de la OPS.

Primera parte Antecedentes

Introducción

- 1.1 La Organización Panamericana de la Salud (OPS) es un organismo internacional especializado en la salud. Su misión es *cooperar técnicamente con los Estados Miembros y estimular la cooperación entre ellos para que, a la vez que conserva un ambiente saludable y avanza hacia el desarrollo humano sostenible, la población de las Américas alcance la Salud para Todos y por Todos*. Sus propósitos fundamentales son *la promoción y coordinación de los esfuerzos de los países del Hemisferio Occidental para combatir las enfermedades, prolongar la vida y estimular el mejoramiento físico y mental de sus habitantes*. Cumple su misión de cooperación técnica trabajando junto con funcionarios nacionales de los ministerios de salud y otros ministerios. La OPS procura abordar las necesidades tradicionales en el campo de la salud por medio de asistencia para la adquisición de vacunas de bajo costo, por ejemplo, y hacer frente a problemas de salud emergentes, como la obesidad. La OPS proporciona cooperación técnica en una amplia gama de temas, entre ellos la salud de la mujer, los preparativos y la coordinación para casos de desastres, y la salud y nutrición maternoinfantiles.

- 1.2 La OPS, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, tuvo sus orígenes a principios del siglo XX, con la creación de la Oficina Sanitaria Panamericana en la Segunda Conferencia Internacional de Estados Americanos, realizada en 1902. La OPS está regida por la Conferencia Sanitaria Panamericana, que se reúne cada cuatro años, el Consejo Directivo, que se reúne anualmente los años en que no se reúne la Conferencia, y el Comité Ejecutivo, que se reúne dos veces al año (figura 1). La Organización tiene un presupuesto bienal integrado por las cuotas que pagan los 38 Estados Miembros, una asignación de la Organización Mundial de la Salud y fondos extrapresupuestarios provistos por gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado. En el bienio de 1998-1999, los fondos extrapresupuestarios representaron alrededor del 42% del gasto anual de la Organización, que ascendió a \$250 millones.

Figura 1: Cuerpos directivos de la OPS

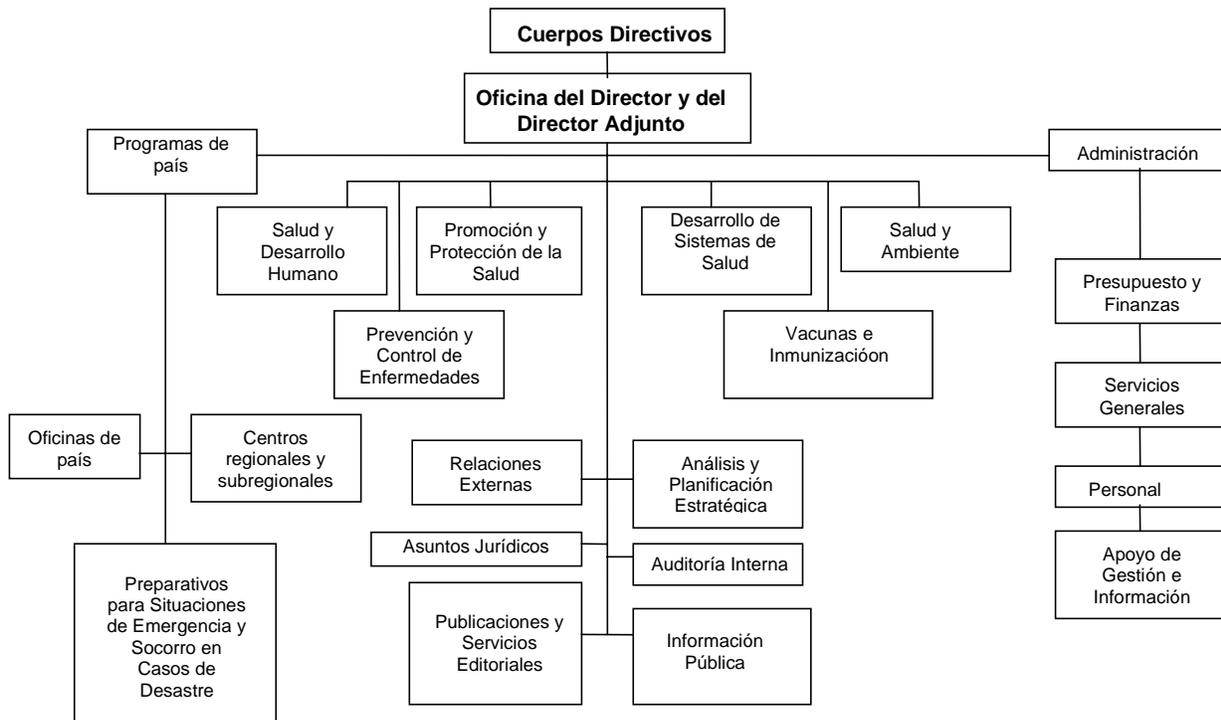
Cuerpo directivo	Función	Frecuencia de las reuniones	Participantes
Conferencia Sanitaria Panamericana	Define las directrices generales Elige al Director Aprueba las orientaciones estratégicas y las prioridades programáticas	Cada cuatro años	Todos los Gobiernos Miembros
Consejo Directivo	Examina y aprueba el programa y el presupuesto	Una vez al año	Todos los Gobiernos Miembros
Comité Ejecutivo	Examina asuntos técnicos y administrativos, entre ellos el programa y el presupuesto Recibe el informe del Subcomité de Planificación y Programación	Dos veces al año	Representantes de nueve Gobiernos Miembros elegidos por la Conferencia o el Consejo

Fuente: Organización Panamericana de la Salud

El órgano supremo de la OPS se reúne cada cuatro años.

1.3 La OPS funciona por medio de una red de 29 representaciones, diez centros regionales y una sede en Washington (figura 2). Tiene alrededor de 2.100 empleados en las representaciones y 700 en la sede. La sede ofrece una amplia gama de servicios administrativos a las representaciones y asesoramiento de especialistas para los programas. Las representaciones, encabezadas por un representante en el país, se encargan de formular programas locales de cooperación técnica en estrecha colaboración con contrapartes de los ministerios de salud nacionales. Varían en cuanto a su tamaño: la de Brasil, que es la más grande, tiene 50 empleados, en tanto que la de Suriname, una de las más pequeñas, tiene menos de 10 empleados. Algunas representaciones se encargan de la gestión de programas de la OPS en varios países, como la oficina en Jamaica, que también atiende a las Bermudas y las Islas Caimán.

Figura 2 Estructura administrativa de la OPS



Fuente: Organización Panamericana de la Salud

La OPS opera por medio de una sede, representaciones y centros regionales y subregionales.

Alcance y metodología

1.4 En el presente informe se examina la forma en que la OPS planea, vigila y evalúa su trabajo. El informe se centra en las actividades de las divisiones y el personal de la sede en Washington y en el funcionamiento del sistema de planificación en las representaciones de la Organización y en los centros regionales y subregionales especializados. Con este análisis me proponía responder a tres presuntas principales:

- ¿Es teóricamente bueno el sistema de la OPS de planificación, seguimiento y evaluación?
- ¿Está funcionando de la forma prevista?
- ¿Qué margen hay para mejoras?

1.5 Mis colaboradores entrevistaron a una muestra de funcionarios de cada uno de los componentes de la sede en Washington: divisiones de cooperación técnica, gerencia de

programas nacionales y administración, así como a funcionarios de distintos niveles, entre ellos directores, jefes de división, coordinadores de programas, analistas y especialistas. No entrevistaron a personal de las oficinas de servicios auxiliares, pero consideran que los problemas de estos funcionarios serán los mismos que los observados en el ámbito de la administración. Como parte de su tarea de auditoría financiera de rutina, mis colaboradores visitaron tres representaciones y cuatro centros y entrevistaron a funcionarios pertinentes, así como expertos y consultores externos con una formación en planificación y evaluación en el campo de la salud que conocían las actividades de la OPS. Además, examinaron una amplia muestra representativa de los productos del sistema de planificación, entre ellos directrices, planes bienales, evaluaciones anuales y seis planes de trabajo mensuales, así como evaluaciones externas e informes internos de seguimiento. Para formarme una opinión sobre el sistema de planificación de la OPS, recurrí a mi experiencia con auditorías de otros organismos internacionales y guías sobre prácticas óptimas preparadas por varios gobiernos nacionales.

El contexto de la planificación

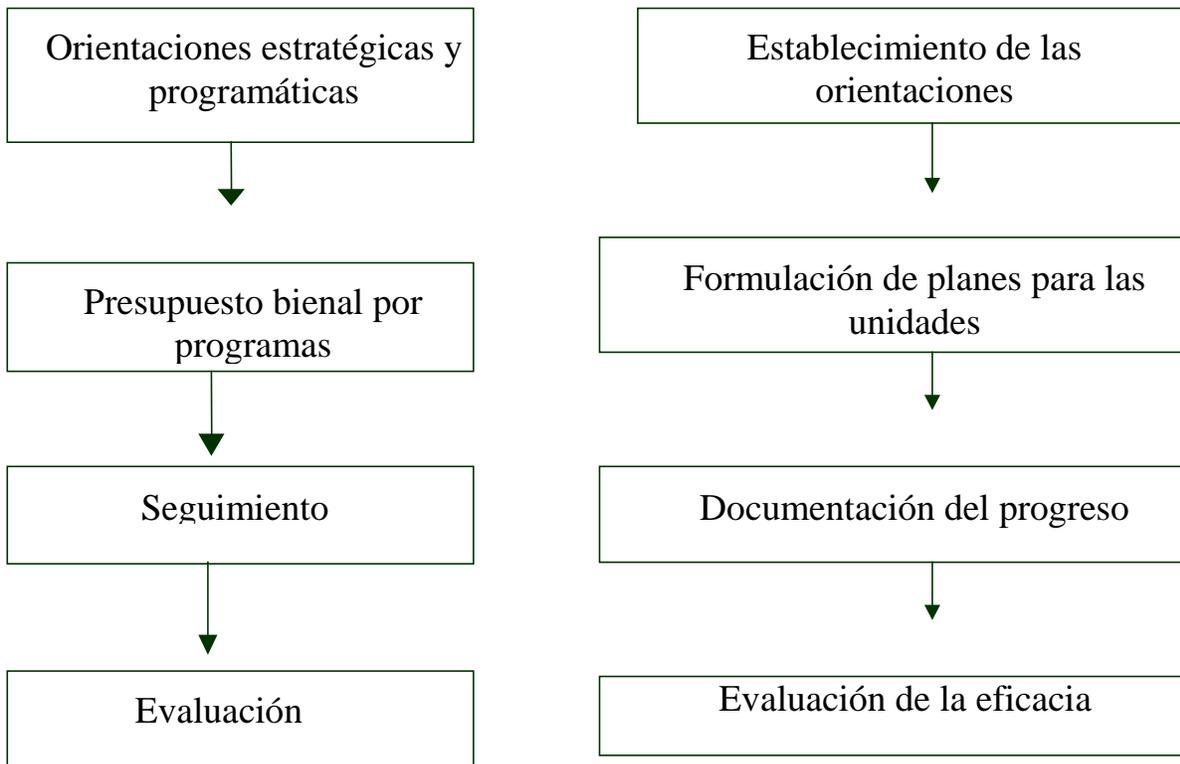
- 1.6 La OPS opera en un entorno complejo en constante evolución. Reconoce que su presupuesto es relativamente pequeño en comparación con los enormes problemas de salud que persisten en las Américas. Gran parte de sus fondos ordinarios y su acceso a funcionarios de ministerios de salud y otros organismos nacionales dependen de la buena voluntad y el apoyo de los países miembros. Alrededor del 50% de su presupuesto ordinario corresponde a personal, y gran parte del resto, a compromisos relacionados con programas en ejecución. Por consiguiente, tiene poca flexibilidad para reasignar fondos dedicados a personal o fondos ordinarios destinados a programas.
- 1.7 Además, la OPS opera en un campo recargado de programas internacionales de salud con intereses y objetivos que con frecuencia coinciden con las funciones de la OPS. En este campo operan los principales organismos internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial y el UNICEF, organismos nacionales de asistencia para el desarrollo, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, organizaciones no gubernamentales tales como Médicos sin Fronteras, Oxfam y el Fondo de Ayuda a la Infancia, y asociaciones médicas y profesionales especializadas. Formar verdaderas alianzas y actuar de forma coherente con tal cantidad de instituciones y seleccionar un papel exacto y convenido por todos para la OPS son tareas sumamente difíciles y llevan tiempo. En los casos en que se ha logrado forjar alianzas de ese tipo y otras partes han proporcionado recursos extrapresupuestarios a la OPS, la incorporación de horizontes de planificación y mecanismos de rendición de cuenta diferentes en el ciclo de planificación de la OPS ha aumentado su complejidad.
- 1.8 En este contexto, la preparación de un plan estratégico para la cooperación técnica en atención de salud que abarca un período de tres o cuatro años y las tareas conexas de seguimiento y evaluación representan una tarea costosa que exige un esfuerzo considerable del personal. La Oficina de Análisis y Planificación Estratégica de la OPS

calcula que el proceso cuesta alrededor de \$5 millones al año. Aunque algunos de los funcionarios entrevistados estaban preocupados por el trabajo que implica la gestión de este sistema, todos admiten que la OPS necesita un sistema exhaustivo de planificación para ofrecer un programa de asistencia técnica eficaz.

El marco de la planificación

1.9 A fin de hacer frente a este grado de complejidad, la OPS ha creado un marco para la planificación, el seguimiento y la evaluación conocido como Sistema de Programación y Evaluación de la Región de las Américas (AMPES), que abarca los cuatro elementos fundamentales que se describen en la figura 1.

Figura 3: Principales características del marco de la planificación estratégica, el seguimiento y la evaluación de la OPS



Fuente: Auditor Externo

La OPS tiene los principales componentes de un buen marco de planificación, seguimiento y evaluación

La OPS tiene los principales componentes de un buen marco de planificación, seguimiento y evaluación

- 1.10 La OPS ha asumido un compromiso a largo plazo con la planificación que cuenta con la aprobación y el apoyo del Director y los altos directivos, quienes han establecido mancomunadamente un marco para la planificación, el seguimiento y la evaluación que, desde los principales puntos de vista, provee eficazmente a la Organización un instrumento manejable para detectar necesidades, asignar recursos y dar seguimiento a los productos. El marco debe aplicarse a toda la Organización, de modo que se supone que todas las unidades nacionales y regionales de cooperación técnica, todas las unidades especializadas y todas las unidades administrativas operen en el mismo marco amplio y usen los mismos instrumentos y formularios de planificación. Para la preparación de planes, las unidades reciben presupuestos indicativos y deben vincular las actividades planeadas con ese presupuesto antes que se les autorice a gastar fondos. En los casos en que la OPS ha logrado atraer fondos adicionales o extrapresupuestarios de fundaciones, gobiernos nacionales u otras fuentes, se han incluido en el marco de la planificación.
- 1.11 Con el tiempo, la OPS ha ido computadorizando los distintos elementos del AMPES, lo cual facilita tanto la actualización y modificación de planes como su distribución entre distintas unidades y programas. En las representaciones, la computadorización de los planes ha posibilitado la vinculación entre la planificación y la preparación del presupuesto a fin de que no se puedan gastar fondos en actividades que no formen parte del plan. Con el nuevo software, la Organización ya se ha comprometido a mejorar el sistema para que sea más fácil de usar. Estas modificaciones estarán listas a mediados del 2000. Mis colaboradores examinaron el informe interno de la OPS titulado *Requirements Analysis for a Program Planning, Execution and Evaluation System*, de septiembre de 1997. Estoy especialmente de acuerdo con las recomendaciones sobre la asignación de fondos antes de su obligación formal, el establecimiento de subtopes en niveles inferiores y el margen para el uso de asignaciones pluribienales para fondos extrapresupuestarios. Con la asignación de fondos habrá un vínculo mucho más estrecho entre la presupuestación y la planificación para las actividades de la sede, que se asemeja hasta cierto punto a los beneficios que se espera obtener en las representaciones.
- 1.12 La elaboración, la implantación y la mejora gradual del marco de la planificación son logros importantes en un mundo donde con demasiada frecuencia la importancia relativa de la planificación en una organización presenta altibajos y donde los sistemas de planificación y finanzas suelen ocupar ámbitos rivales.

Segunda parte. El sistema de la OPS en la práctica

- 2.1 En las secciones siguientes se examinan cada uno de los cuatro elementos básicos del sistema de planificación, seguimiento y evaluación de la OPS. En la primera se examina la forma en que la OPS formula sus metas y prioridades fundamentales. En la segunda se examina la forma en que esas metas se traducen en programas y actividades de las distintas unidades. En la tercera se analiza el método de seguimiento adoptado por la Organización, y en la última, la forma en que la OPS evalúa su eficacia.

Establecimiento de las orientaciones

- 2.2 Cada cuatro años, la OPS publica sus orientaciones estratégicas y programáticas (OEP), en las cuales se describen los campos fundamentales de acción de la Organización. Las OEP, basadas en el Programa Mundial de Trabajo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), pasan por un proceso de adaptación a fin de reflejar las necesidades y oportunidades que existen en la Américas en el ámbito de la salud. La formulación de las OEP lleva mucho tiempo y requiere un amplio diálogo en toda la OPS, consultas con contrapartes en los países, especialmente los ministerios de salud, y un análisis del desempeño anterior. El documento final es ratificado por el órgano supremo de la OPS, la Conferencia Sanitaria Panamericana. En entrevistas con funcionarios de la OPS confirmamos que se sienten incluidos en este proceso.
- 2.3 Las OEP son, en gran medida, un mecanismo para llegar a un amplio acuerdo entre los Estados Miembros sobre el plan de trabajo de la OPS y sirven de medio para afianzar el apoyo a la OPS. Este papel es importante, pero resulta en una larga lista de orientaciones con grados de especificidad muy diferentes. Traducir estas orientaciones en programas concretos y establecer prioridades relativas entre las orientaciones son tareas de los altos directivos.

Hay margen para complementar las orientaciones estratégicas con un pequeño conjunto de objetivos de alto nivel e indicadores conexos del desempeño

- 2.4 Aunque las OEP ayudan a señalar y legitimar las áreas de trabajo de la OPS, son demasiado amplias y numerosas como para servir de objetivos de alto nivel que puedan usarse como referencia para evaluar el desempeño de la Organización. Las prácticas óptimas de la administración pública en una amplia gama de países dictan en medida creciente la necesidad de garantizar que las organizaciones tengan objetivos claramente definidos que puedan usarse para evaluar la eficacia global. Estos objetivos deben ser mensurables, pero deben utilizar indicadores tanto cualitativos como cuantitativos, ser internamente coherentes, abarcar toda la gama de actividad de una organización y estar relacionados con resultados en los cuales quepa suponer que la organización pueda influir. Deben ser pocos y uniformes a fin de facilitar la evaluación del desempeño de la organización.

-
- 2.5 Podría resultar útil para la OPS considerar las OEP como mecanismo fundamental para indicar y configurar los campos de la salud en los cuales debe trabajar, y complementarlas con un pequeño conjunto de objetivos de alto nivel basados en la misión de la OPS a fin de evaluar la eficacia global. Al formular objetivos, es importante que la OPS haga una clara distinción entre sus objetivos y las metas relativas a la salud en las Américas. Aunque la publicación de estadísticas oportunas, confiables y comparables sobre la situación sanitaria en las Américas podría ser uno de los objetivos de la Organización, la reducción de la incidencia de la tuberculosis, por ejemplo, es principalmente una meta para las autoridades médicas de los distintos países.
- 2.6 En vista de la misión de la OPS (párrafo 1.1), los objetivos de alto nivel podrían consistir en intensificar la transferencia y el uso de información fidedigna sobre problemas de salud entre los Estados Miembros o en ofrecer mayores oportunidades para que el personal médico de la Región adquiera y aplique nuevos conocimientos teóricos y prácticos relacionados con las necesidades sanitarias señaladas por la OPS. Después podrían elaborarse indicadores del desempeño a fin de que la OPS pueda informar sobre su desempeño. En algunos casos, la Organización ya dispone de los datos necesarios, que obtiene de su labor de seguimiento de rutina. En otros casos tal vez sea necesario dar seguimiento a una muestra de participantes en programas de capacitación y a sus empleadores a fin de determinar el efecto logrado por la OPS.

Recomendación:

- La OPS debería considerar la posibilidad de complementar las OEP con un conjunto pequeño de objetivos de alto nivel e indicadores del desempeño que permitan evaluar sus logros globales.

La OPS debe ponerse de acuerdo con otros organismos internacionales sobre las áreas de la salud en las cuales pueda realizar la acción más eficaz

- 2.7 La Organización ha entablado conversaciones con importantes organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, a fin de llegar a un acuerdo claro sobre la mejor forma de cooperar para mejorar la salud en las Américas. Antes no parecía haber un intento sistemático de conocer la opinión de otras partes interesadas y alcanzar un consenso, a pesar de la importancia de las alianzas con organismos internacionales de desarrollo y con los principales donantes nacionales y de la posibilidad de una duplicación innecesaria de actividades. Aunque este proceso es difícil, habría ayudado a promover nexos externos más firmes y a aclarar las áreas en las cuales la OPS puede realizar la acción más eficaz.

Recomendación:

- Es indispensable que la OPS establezca protocolos claros con otras organizaciones internacionales importantes a fin de reducir a un mínimo el derroche que implica la duplicación de actividades y aprovechar al máximo los escasos recursos externos para la salud. Las medidas tomadas recientemente por la Organización en ese sentido son dignas de elogio.

Preparación de planes para las unidades: el presupuesto bienal por programas

- 2.8 Todas las unidades de la OPS deben preparar un presupuesto bienal por programas (BPB) para los costos que no estén relacionados con personal, a fin de traducir las OEP y otras directrices en programas concretos de cooperación técnica. Las unidades reciben un presupuesto indicativo para planear su programa, pero pueden presentar propuestas para solicitar fondos adicionales a fin de que se incluyan en sus planes. Se han establecido directrices para la preparación y el contenido de los BPB para cada uno de los siguientes tipos de unidades:
- unidades nacionales de cooperación técnica;
 - unidades regionales de cooperación técnica (divisiones de la sede, centros panamericanos y programas especiales);
 - unidades subordinadas a la Oficina del Director/Director Adjunto y la Oficina del Subdirector; y
 - unidades administrativas.
- 2.9 Para preparar los planes bienales, las unidades deben consultar con contrapartes, examinar los resultados anteriores y tener en cuenta la acción y los planes de otras partes interesadas importantes. Cuando los proyectos de planes están listos, deben ser examinados por otras unidades pertinentes antes de ser presentados a los altos directivos de la OPS (el gabinete del Director) para su aprobación y presentación a los cuerpos directivos de la OPS. Los planes nacionales son examinados por analistas de país y por las divisiones, en tanto que los planes de las divisiones son examinados por funcionarios de las representaciones. La dirección del proceso de preparación del BPB está a cargo de la Oficina de Análisis y Planificación Estratégica (DAP).
- 2.10 Los planes se formulan en torno a los conceptos bien definidos y muy difundidos del marco lógico de la gestión de proyectos. Este método, utilizado en el sistema de las Naciones Unidas, la Unión Europea y muchos organismos nacionales de asistencia para el desarrollo, vincula claramente las metas institucionales, las metas de los programas y subprogramas, las actividades, los indicadores de éxito y los costos. En el marco lógico se indican las fechas de comienzo y terminación de las actividades, el funcionario responsable y los supuestos que influyen en los posibles resultados. El marco puede

agregarse de distintas formas y desagregarse a fin de elaborar planes de trabajo semestrales en los que se indiquen tareas singulares.

Los procesos de planificación bienal de la OPS se ciñen a las prácticas óptimas de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y en algunos casos las exceden

- 2.11 Aunque hay muchos enfoques de la planificación, el que ha adoptado la OPS es apropiado para su trabajo de cooperación técnica, y los funcionarios entrevistados lo conocen bien. La mayoría de los entrevistados lo consideran como un enfoque dinámico, necesario y eficaz, aunque con margen para mejoras. Es muy conveniente adoptar un enfoque único de la gestión de proyectos en toda la organización, de modo que estoy totalmente de acuerdo con esta práctica.
- 2.12 El sistema de planificación bienal (AMPES) está muy difundido en las unidades de la sede, los programas en los países y los centros, que lo usan de forma creativa. La medida y la forma en que se usa varían inevitablemente. Sin embargo, prácticamente había unanimidad en todos los niveles en que el sistema funciona y se lo valora. En muchos contextos institucionales suele haber divisiones entre la sede y las representaciones. Es notable que eso no se haya observado en la OPS, a pesar del desafío que presenta su gerencia ampliamente distribuida. En el caso de un centro que claramente no usaba el AMPES, eso se atribuyó a un debate más amplio sobre la medida en que el centro debía seguir los procedimientos centrales de la OPS, y no a una crítica fundamental del marco.
- 2.13 Todas las divisiones de cooperación técnica parecen haber dedicado un esfuerzo considerable al examen de su desempeño, el análisis de la situación y el establecimiento de las principales orientaciones para la cooperación técnica en el futuro. La medida en que este proceso ha incluido consultas con partes interesadas decisivas, tanto externas como internas, parece ser más variable y no consta actualmente en el BPB. El contenido de los BPB varía y los análisis de la situación que figuran en los planes no siempre indican qué están haciendo las organizaciones de contraparte y qué influencia tendrán en el trabajo de la OPS. También es difícil determinar las posibles amenazas para la ejecución de un plan y no parecería que los planes fuesen sometidos a un claro análisis de riesgos para indicar qué partes de los planes podrían ser difíciles de alcanzar y de qué forma se podrían abordar esas dificultades. No se mencionan en los planes los recursos o la acción prometidos por otras partes interesadas. Si se aprovechara mejor el campo destinado a supuestos se podría aclarar esto y facilitar la evaluación de programas y actividades.
- 2.14 Un examen de una muestra representativa de 12 planes nacionales bienales mostró puntos fuertes y fallas similares.
- La mayoría de los planes presentaban suficiente información contextual sobre las características demográficas del país, los principales aspectos de su desarrollo económico y político, información completa sobre los principales índices y tendencias sanitarios y los principales sucesos nacionales en el sector de la salud.

-
- En algunos se indicaba la forma en que se coordinaba el trabajo del Ministerio de Salud con las actividades sanitarias de otros órganos gubernamentales; por ejemplo, en relación con la salud ambiental.
 - Solamente en un tercio de los planes se señalaban las tendencias de los presupuestos nacionales para la salud.
 - No se prestaba suficiente atención a la forma en que la labor de la OPS se encuadra en la acción de organizaciones de contraparte. No resultaban claro qué otras organizaciones internacionales financiaban iniciativas en el campo de la salud en un país ni qué nivel de financiamiento se proporcionaba.
 - Se proporcionaba poca información sobre lo que estaba ocurriendo con el presupuesto del Ministerio de Salud.
 - Rara vez se mencionaban los resultados del examen de actividades anteriores.

2.15 Para completar el AMPES, el personal de la OPS debe hacer una lista de las fuentes que se usarán para determinar si se ha concluido satisfactoriamente una actividad o si se ha alcanzado un objetivo. No obstante, esta parte del plan no suele estar tan completa. En muchos casos no se enumeraban metas mensurables que pudieran servir de referencia para evaluar los objetivos y actividades, y en los casos en que figuraban tendían a estar expresadas en cantidad de actividades concluidas, en vez de indicarse si las actividades habían surtido algún efecto. Parecía haber mayor margen para usar una combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos. Por ejemplo, a fin de determinar el efecto de algunos programas de capacitación, sería útil no sólo indicar el número (y el porcentaje) de participantes que alcanzaron el nivel deseado, sino también dar seguimiento a una muestra para determinar si han utilizado los conocimientos adquiridos y si ellos y sus empleadores consideran que la capacitación ha mejorado su desempeño en el trabajo. Lo mismo ocurre con las actividades de promoción de la salud: de poco sirve limitarse a producir materiales o incluso difundirlos si no hay indicios de que los mensajes contenidos en los materiales están surtiendo efecto. Los cambios de comportamiento son complejos y es bien sabido que es difícil atribuirlos a una sola causa. Sin embargo, los encargados de la preparación de material educativo sobre la salud y de la realización de campañas deberían por lo menos recopilar datos para determinar la medida en que los materiales están alcanzando a los destinatarios y estos recuerdan los mensajes.

2.16 La forma en que se tratan en los BPB los costos administrativos no relacionados con personal varían considerablemente en las representaciones y los centros. En algunos casos, el BPB contiene una partida separada para proyectos que muestra claramente las actividades administrativas planeadas que no están relacionadas con personal, así como su costo. En otros, estos costos se incluyen en otras partidas para proyectos. En las representaciones y los centros que indican por separado los costos administrativos que no están relacionados con el personal, el porcentaje del presupuesto del país o del centro dedicado a dichas actividades varía mucho: en la muestra seleccionada para este examen

-
- se situaba entre el 8% y el 26%. Aunque esta gama podría reflejar las formas diferentes en que las representaciones y los centros documentan distintas actividades, dificulta la comparación de los planes. Si las representaciones adoptaran un enfoque común para indicar las actividades administrativas que no están relacionadas con personal, tal vez usando títulos normalizados para subproyectos, como capacitación de personal, mejoras de la tecnología de la información, mercadotecnia, evaluaciones y estudios de varios proyectos, vehículos y gastos de funcionamiento de oficinas, habría mayor transparencia en esta parte del plan.
- 2.17 Los centros deben presentar su BPB una semana después del BPB del país. Como en la mayoría de los casos los centros deberían reflejar lo que figura en los planes nacionales, este plazo es muy corto. Los centros propusieron que se coloquen los planes nacionales en la Intranet con más antelación o que haya un intervalo más largo entre la presentación de ambos documentos.
- 2.18 Parecería que hubiera cierta incertidumbre con respecto a si los BPB deberían incluir fondos extrapresupuestarios ya obtenidos o señalar campos prioritarios o proyectos para los cuales las unidades regionales tratarán de conseguir fondos extrapresupuestarios. En los casos en que las unidades han adoptado un enfoque más amplio del proceso de planificación, mostrando lo que se puede lograr con los recursos disponibles y señalando los fondos que faltan, eso ha resultado útil para obtener fondos extrapresupuestarios de donantes. Es difícil incorporar proyectos financiados en el curso de varios años en el proceso de planificación bienal.
- 2.19 Aunque la planificación bienal se encuadra en las estructuras gerenciales de la OPS, no siempre se encuadra en el ciclo de actividades de los programas. Sin embargo, en los formularios de la OPS se podría indicar cuándo se prevé que concluya un proyecto o actividad y que se agoten los fondos extrapresupuestarios.
- 2.20 Una vez preparado el plan bienal, la tarea de mantenerlo actualizado también varía. Aunque es necesario congelar la versión aprobada del plan como base para el seguimiento y la evaluación, también es necesario actualizar los planes; por ejemplo, cuando se obtienen recursos extrapresupuestarios y se pueden iniciar proyectos o actividades adicionales. El personal espera que el nuevo software sea más fácil y rápido. La incorporación de métodos para introducir automáticamente códigos que se usan comúnmente también ayudaría a reducir la mano de obra necesaria.
- 2.21 El uso del plan como instrumento gerencial de rutina varía: las unidades más grandes de la sede y de los países, que tienen presupuestos mayores, usan los planes con mayor regularidad. La mayoría de aquellas que usan el plan sólo como instrumento de examen periódico creen que es conveniente detenerse cada seis meses para evaluar lo que se ha hecho y lo que queda pendiente.
- 2.22 En términos un tanto contradictorios, algunos funcionarios comentaron que el plan les ayudaba a resistir presiones para que asumieran abruptamente tareas que no figuraban en

el plan, mientras que otros señalaron que en la ejecución de los planes a menudo influían imprevistos, como una solicitud de un ministro de salud nuevo o una situación de emergencia.

Recomendaciones:

- La OPS debería tratar de alcanzar una mayor uniformidad en la calidad y la cobertura de los planes bienales.
- En los documentos de planificación bienal se debería indicar a quiénes se ha consultado, la forma en que el plan complementa la acción de organizaciones de contraparte, las amenazas para el éxito del plan y la forma en que se abordarán.
- La OPS debería examinar la posibilidad de adoptar un enfoque común de las actividades y los costos administrativos del BPB que no estén relacionados con personal.
- Para los proyectos que se prevé que continuarán después del bienio comprendido en el plan, y en particular para aquellos que reciben fondos extrapresupuestarios, se debería indicar la fecha prevista de terminación del proyecto y los fondos prometidos que se prevé recibir a fines del bienio en curso.
- Los planes deben mostrar los fondos extrapresupuestarios obtenidos y los que se esté tratando de obtener.
- Es necesario explicar claramente cómo se debe usar el AMPES para documentar los fondos extrapresupuestarios y preparar informes de seguimiento para las instituciones que proporcionen financiamiento.

Los planes para las unidades administrativas no están incorporados en el sistema

- 2.23 Aunque las unidades administrativas cumplen los requisitos del AMPES, rara vez usan sus planes, no comprenden su utilidad y se sienten desconectadas de la planificación que realizan los países, los centros y las regiones. Pienso que la OPS debe prestar atención a este asunto y que los planes de las unidades administrativas deben encuadrarse más plenamente en el marco general de la planificación. Eso sería en parte más fácil si en los planes de los países y las unidades regionales se señalaran más claramente los servicios administrativos y el apoyo necesarios para la ejecución de los planes. Los planes administrativos podrían prepararse un poco después de los otros a fin de que tengan en cuenta asuntos planteados en los demás planes. El contenido de los planes administrativos debería ser más pertinente. Por ejemplo, en vez de un análisis contextual, se podría pedir a las unidades que indiquen la forma en que piensan vigilar y mejorar la calidad del servicio que prestan al resto de la Organización y la forma en que proponen aumentar su eficiencia. Esta sección también ofrecería la oportunidad de destacar y justificar cualquier iniciativa que se proponga. Una vez más, sería útil hacer referencia a los riesgos y la

forma en que se abordarán. Estos comentarios se aplicarían también a las unidades dependientes del Director y el Director Adjunto, aunque no se examinaron específicamente.

Recomendación:

- La OPS debería examinar la forma en que se preparan y se usan los planes de las unidades administrativas y de personal.

Está surgiendo un sistema unificado de planificación y evaluación del personal

- 2.24 Aunque el sistema de planificación y evaluación del desempeño (SPED) fue creado con posterioridad, paralelamente al sistema de planificación, ambos sistemas están convergiendo más rápidamente de lo previsto. Los gerentes están cerciorándose de que las tareas contenidas en los planes de trabajo semestrales y los objetivos individuales del personal coincidan, a fin de facilitar la presentación de informes de personal. Varios gerentes dijeron a mis colaboradores que, al buscar la forma de incorporar los objetivos del AMPES en el SPED, se dieron cuenta de que había que aclarar los objetivos del AMPES. Por lo tanto, la atención que se está prestando en el sistema de evaluación del personal a los objetivos está llevando a una mayor exactitud en la descripción de las tareas en el sistema de planificación. La adopción inesperadamente rápida de este enfoque, encabezada por los gerentes y coordinadores de programas, es evidentemente un factor positivo.

La profundidad del examen de los BPB antes de su aprobación varía

- 2.25 La medida en que los BPB son sometidos a análisis externos varía. El personal de la sede a veces trabaja en el país con funcionarios del país en la elaboración de los planes nacionales. Los planes nacionales son examinados por analistas de país y se piden comentarios sobre estos planes al personal de cooperación técnica regional. Los planes para la sede, en cambio, no parecen estar sometidos al mismo grado de análisis. Aunque reconozco que la Oficina de Análisis y Planificación Estratégica proporciona asesoramiento por escrito al Director sobre estos planes y que el Director convoca una reunión de directores de división para examinar colectivamente los planes, creo que convendría realizar un análisis más riguroso. En toda la Organización existe la sensación de que la reunión principal de revisión podría ser más eficiente, y mis colaboradores observaron en la reunión que los directores de división se mostraban reacios a criticar los planes de los demás. Por lo tanto, sería conveniente que la OPS experimentara con otros métodos para examinar los planes. Por ejemplo, la reunión de gabinete podría estar precedida por reuniones bilaterales de cada director de división con el Director y respaldada con una reunión de orientación en la cual se analizaran los principales asuntos planteados en el plan. Eso facilitaría un análisis más breve e informal de los principales asuntos estratégicos en la reunión del gabinete en pleno.

Recomendación:

- La OPS debería examinar la forma en que el gabinete del Director se reúne para considerar el presupuesto bienal por programas.

Es necesario fortalecer la capacitación y el apoyo para la planificación

- 2.26 La Oficina de Análisis y Planificación Estratégica se ha propuesto proporcionar capacitación al personal de la OPS sobre el software de planificación y el uso del marco lógico. Sin embargo, tanto en las representaciones como en la sede, el personal opina que la capacitación no ha sido suficiente. Al parecer, es necesario reforzar la capacitación, especialmente en lo que concierne a la difusión de prácticas óptimas sobre el máximo aprovechamiento de los instrumentos de planificación. Existe la percepción de que no todos los altos gerentes están aprovechando al máximo la información contenida en el AMPES, de modo que la Oficina de Análisis y Planificación Estratégica posiblemente necesite tomar la delantera y determinar los tipos de informes gerenciales que necesitan los distintos gerentes. Además, hay que mantener el manual del software actualizado. Aunque reconozco que la revisión del manual ha quedado en suspenso mientras el sistema actual migra a Windows, parece que no ha sido actualizado en varios años. Cuando concluya esta tarea, se debería colocar el manual en la Intranet y actualizarlo con frecuencia. A fin de promover el sentido de pertenencia del sistema de planificación y de que los cambios reflejen las necesidades prácticas de las distintas unidades, se podría pedir al Subcomité de Planificación y Programación que se encargue de estos cambios y que consulte a personal de toda la Organización.

Recomendaciones:

- Se debería proporcionar más capacitación al personal en los países y en la sede sobre el uso del AMPES.
- La Oficina de Análisis y Planificación Estratégica debería anticiparse a ayudar a los gerentes a obtener los tipos de informes que necesitan a fin de dirigir mejor sus respectivas áreas.

El personal no comprende cabalmente la forma en que se establece el presupuesto ni los obstáculos con que se enfrenta la OPS

- 2.27 Los recursos que la OPS dedica a distintos programas de cooperación técnica de los países, los centros y la sede reflejan la compleja historia de la Organización. Gran parte del presupuesto se dedica a cargos permanentes y a programas que no tienen cláusulas de caducidad automática claras. Todo intento abierto de reasignar recursos entre programas nacionales es prácticamente contencioso y difícil de manejar. En este contexto reconozco la dificultad de corregir los desequilibrios en el financiamiento. Al mismo tiempo, hay indicios de que la Organización ha tratado de ajustar gradualmente las asignaciones de fondos trasladando puestos que han quedado vacantes, no dando automáticamente

aumentos por costo de vida a algunos programas y reservando un pequeño porcentaje del presupuesto cada año para iniciativas y prioridades nuevas. Eso es especialmente evidente en la sede, donde se ha podido dar mayor relieve a algunos campos de actividad emergentes, como el programa de inmunización, creando una dirección separada. También se están haciendo cambios en los programas que son los únicos que una dirección tiene a su cargo, aunque las asignaciones relativas han permanecido bastante constantes con el tiempo.

- 2.28 El personal no comprende cabalmente la magnitud del movimiento que se ha logrado en los países, los centros y la sede y entre ellos, y hay cierto escepticismo en relación con el sistema de preparación de presupuestos. Hasta cierto punto, esto se podría abordar con una mayor comunicación y una expresión más clara de las prioridades, a fin de que el personal sepa qué áreas se consideran prioritarias y en cuáles la Organización quería reasignar recursos aunque eso no fuese posible de inmediato.

Recomendación:

- Hay que informar mejor al personal sobre los obstáculos con que se enfrenta la Organización en el proceso de preparación de presupuestos.

Se presta poca atención a la eficiencia en el proceso de planificación

- 2.29 Aunque los representantes salientes deben informar sobre lo que han hecho para aumentar la eficiencia, no se menciona en los planes la forma en que las unidades tienen la intención de aumentar la eficiencia o garantizar la rentabilidad. Parecería que hubiera margen para una referencia más directa a los costos del examen de la eficacia de las unidades y su trabajo. En ese sentido tal vez sea útil proporcionar capacitación a nivel de países, centros y regiones sobre la elaboración y el uso de indicadores del desempeño y sobre el uso de parámetros para buscar la forma de lograr la mayor rentabilidad posible. Tal vez haya margen también para establecer metas con respecto a las mejoras esperadas en el grado de eficiencia.
- 2.30 Aunque actualmente es posible identificar los costos que no están relacionados con personal de los distintos programas financiados por medio de la OPS, los sistemas actuales no asignan costos de personal a los programas. En consecuencia, es difícil para la OPS saber exactamente dónde usa alrededor del 50% de sus recursos. Eso limita la capacidad de la Organización para determinar plenamente el costo de las actividades y constituye una omisión notable en el grado de control gerencial ejercido por la OPS.
- 2.31 Es cada vez más común, incluso en organizaciones que dependen principalmente de personal profesional, crear sistemas de gestión de recursos que permiten al personal indicar el tiempo que dedican a las principales áreas de su trabajo. Eso ayuda a la organización a comprender en qué está usando sus recursos y cuánto cuestan sus actividades principales. En el caso de la OPS, sería útil saber cuánto se gasta en determinados proyectos en los países o el gasto total que representan determinadas OEP.

Si se introdujera un sistema de este tipo a nivel de proyectos, no impondría una carga enorme al personal porque las representaciones rara vez manejan más de 14 partidas separadas para proyectos y la mayoría de los funcionarios trabajan en una cantidad mucho menor de proyectos. La introducción de un sistema para atribuir el tiempo del personal a proyectos determinados ayudaría a la OPS y sus Cuerpos Directivos a comprender mejor en qué se están gastando los recursos.

Recomendaciones:

- Como parte de la elaboración del presupuesto bienal por programas se debería pedir a todas las unidades de cooperación técnica que indicaran la forma en que alcanzarían una mayor eficiencia en el uso de los fondos.
- La OPS debería examinar la posibilidad de vincular los costos de personal a los costos de los programas a fin de determinar el costo completo de los distintos programas y subprogramas.

Documentación del progreso: seguimiento

El sistema de la OPS para dar seguimiento al progreso en relación con los planes funciona bien

- 2.32 Se supone que todas las unidades den seguimiento regularmente al progreso en relación con sus planes. Los resultados de este seguimiento se documentan en informes de evaluación anuales y bienales que ofrecen a las unidades la oportunidad no sólo de examinar el progreso, sino también de explicar las diferencias respecto de las actividades planeadas y señalar los cambios que sea necesario efectuar en los planes. En las unidades entrevistadas, este sistema parecía estar funcionando bien. Los gerentes valoran la disciplina que implica tener que evaluar el progreso periódicamente. Para aquellos que reciben fondos extrapresupuestarios, los informes de progreso computadorizados facilitan el cumplimiento de los requisitos impuestos por donantes externos con respecto a la presentación de informes.
- 2.33 El análisis de los informes anuales de evaluación mostró que hay margen para aumentar la coherencia de estos informes y reducir su volumen. Al extraer las prácticas óptimas de los informes de evaluación muestreados se observa que será necesario abordar los siguientes asuntos en futuros informes:
- un resumen de los cambios políticos, económicos, sociales o ambientales importantes que hayan influido en la ejecución del plan, como un terremoto devastador, una entrada masiva de fondos proporcionados por el Banco Mundial para la salud o cambios en el Ministerio de Salud;
 - una comparación entre los gastos previstos y reales del programa y una explicación de las principales diferencias;

-
- una comparación entre los gastos del año en curso y los del año anterior en administración y una explicación de las principales diferencias;
 - un desglose más detallado de las metas que no se hayan alcanzado, las razones por las cuales no se hayan alcanzado y los planes para corregir las fallas; y
 - un panorama de los sucesos importantes en la gestión de los programas.

2.34 No muchas unidades parecían estar aprovechando al máximo el sistema como instrumento gerencial. En vista de que el sistema documenta las fechas previstas de terminación y los presupuestos previstos, cabría suponer que los informes de tendencias y excepciones (por ejemplo, sobre la proporción de actividades que no se hayan terminado a tiempo o que se hayan excedido del presupuesto) se usaran más. Se prevé que, cuando el sistema AMPES migre a un entorno Windows, será más fácil de usar. Eso ofrecerá a la Oficina de Análisis y Planificación Estratégica la oportunidad de asumir un papel más previsor en el trabajo con los gerentes a fin de mostrar los tipos de informes de seguimiento que se pueden preparar con el sistema y determinar las necesidades de cada gerente de unidad y director. Por el momento, el sistema AMPES genera un gran papeleo, de modo que habría que dedicar más atención a la determinación de los informes y las partes de informes que más ayudan a los gerentes en su trabajo.

2.35 Los datos sobre desempeño que figuran en el AMPES son un instrumento decisivo de control gerencial en la OPS, pero no parece existir un sistema formal para validar periódicamente los datos sobre desempeño presentados por las unidades de cooperación técnica a nivel de país, centro y región. Entiendo que, en algunas ocasiones, los auditores internos de la OPS han verificado la veracidad de la información sobre el desempeño como parte de las auditorías de país, pero eso no constituye actualmente un componente habitual de tales auditorías.

Recomendaciones:

- Se debería usar el AMPES para generar informes de excepciones que muestren los proyectos que estén excediéndose del presupuesto o del plazo previsto.
- Se deberían validar periódicamente los datos sobre el desempeño presentados en el AMPES.

Determinación de la eficacia: evaluación

Se podría aprovechar mejor el caudal de material de evaluación que se produce

2.36 Además de los informes de seguimiento, las unidades tienen acceso a otras formas de resultados documentados de evaluaciones. Los representantes en los países y los directores de centros examinan regularmente sus programas, a menudo organizando talleres con contrapartes. Los analistas de país viajan a cada país una o dos veces al año, y

también cuando se va un representante, a fin de examinar el progreso realizado. Durante estos viajes piden comentarios de contrapartes decisivas sobre la eficacia de los programas. Además, se hacen exámenes periódicos de los sistemas administrativos en los países y visitas de auditores internos. Entiendo que el Director está examinando la profundidad con que se analizan los programas de país a fin de agilizar el proceso y reducir el número de exámenes separados, medida con la cual estoy de acuerdo.

- 2.37 Los donantes piden a veces evaluaciones externas independientes, que a veces incluyen un examen de los fondos generales y extrapresupuestarios. Además, la OPS convoca diversas conferencias y reuniones con expertos externos y partes interesadas para examinar programas o actividades en los cuales haya participado la OPS, como en el caso de la respuesta frente al huracán Mitch.
- 2.38 Aunque gran parte del seguimiento del progreso en relación con los planes de trabajo se centra necesariamente en productos fáciles de documentar, en vez de resultados e impactos, que son más difíciles, hay indicios en algunas áreas del surgimiento de un método de evaluación más complejo. Por ejemplo, al comienzo de algunos programas se recopilaron datos sobre la situación inicial a fin de facilitar una evaluación exhaustiva más adelante.
- 2.39 Sin embargo, actualmente no hay un sistema para compilar los resultados de este caudal de evaluaciones con el propósito de fundamentar la gestión y el desarrollo de la OPS. La tarea de evaluación no se coordina entre los distintos componentes de la OPS y no hay un depositario central de los resultados de las evaluaciones. En consecuencia, es difícil cerciorarse de que todos los aspectos de las operaciones de la Organización sean sometidos periódicamente a exámenes independientes, y existe el riesgo de que las enseñanzas adquiridas con los distintos mecanismos de evaluación no se difundan tan ampliamente como sería posible. No hay un sistema formal para examinar los resultados, tomar decisiones con respecto a líneas de acción y dar seguimiento a esta tarea.

Recomendaciones:

- Entiendo que el Director tiene la intención de agilizar los sistemas de evaluaciones internas de las representaciones, medida con la cual estoy totalmente de acuerdo.
- La OPS debería adoptar un enfoque más estratégico de la evaluación de programas. Se debería ampliar el papel de la Oficina de Análisis y Planificación Estratégica a fin de incluir la supervisión de la evaluación en la OPS. Asimismo, se deberían aprovechar más en la Organización las evaluaciones encargadas por otros organismos y dar mayor difusión a los resultados. Se debería planear un sistema renovable de exámenes para que se realicen periódicamente evaluaciones independientes de las operaciones de la OPS.

Apéndice 1: Unidades de la OPS entrevistadas

Sede	Preparativos para Situaciones de Emergencia y Socorro en Casos de Desastre
	Promoción y Protección de la Salud
	Sistemas y Servicios de Salud
	Apoyo de Gestión e Información
	Análisis y Planificación Estratégica
	Presupuesto y Finanzas
	Personal
Centros regionales	Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe (CFNI), Jamaica
	Centro Latinoamericano y del Caribe para Información en Ciencias de la Salud (BIREME), Brasil
	Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (PANAFTOSA), Brasil
	Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ), Argentina
Representaciones	Oficina de la OPS en Jamaica
	Oficina de la OPS en Brasil
	Oficina de la OPS en Argentina

Apéndice 2: Planes y evaluaciones de la OPS examinados

<p>Presupuesto bienal por programas (BPB)</p>	<p>Países: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Suriname, Trinidad y Tabago, Venezuela</p> <p>Centros: BIREME (Centro Latinoamericano y del Caribe para Información en Ciencias de la Salud), CAREC (Centro de Epidemiología del Caribe), CFNI (Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe), CLAP (Centro Latinoamericano de Perinatología y Desarrollo Humano)</p> <p>Sede: División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud (HSP), División de Promoción y Protección de la Salud (HPP), División de Salud y Ambiente (HEP), Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Socorro en Casos de Desastre (PED), Oficina de Análisis y Planificación Estratégica (DAP), Departamento de Presupuesto y Finanzas (ABF)</p>
<p>Informes anuales de evaluación</p>	<p>Países: Bahamas, Jamaica, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tabago</p> <p>Centros: BIREME (Centro Latinoamericano y del Caribe para Información en Ciencias de la Salud), CFNI (Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe)</p> <p>Sede: División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud (HSP), División de Promoción y Protección de la Salud (HPP), División de Salud y Desarrollo Humano (HDP), División de Salud y Ambiente (HEP), Programa Especial de Vacunas e Inmunización (SVI)</p>