



Organización
Panamericana
de la Salud



Organización
Mundial de la Salud

OFICINA REGIONAL PARA LAS Américas

58.º CONSEJO DIRECTIVO

72.ª SESIÓN DEL COMITÉ REGIONAL DE LA OMS PARA LAS AMÉRICAS

Sesión virtual, 28 y 29 de septiembre del 2020

Punto 4.3 del orden del día provisional

CD58/7, Add. I
18 de agosto del 2020
Original: inglés

ANÁLISIS DEL MARCO DE GESTIÓN DE RIESGOS PARA LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS EN LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

Organización Panamericana de la Salud

ANÁLISIS DEL MARCO DE GESTIÓN DE RIESGOS PARA LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS EN LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

Marie-Renee Bakker

Agosto del 2020

Índice

Introducción	1
A. Examen documental de los marcos existentes	1
B. Análisis de alto nivel de los riesgos relacionados con proyectos actuales financiados con contribuciones voluntarias	8
C. Control aleatorio de proyectos seleccionados para determinar si la OPS aplicó su propio marco de gestión de riesgos durante el proceso de aprobación.....	10
D. Entrevistas con los principales funcionarios que participan en el proceso de evaluación de riesgos.....	13
E. Panorama de las recomendaciones	14
Anexo 1. ATRIBUCIONES	18
Anexo 2. Recomendaciones recientes del Comité de Auditoría.....	19
Anexo 3. Informes del presupuesto por programas	21
sobre las contribuciones voluntarias nacionales	21
LISTA DE SIGLAS.....	22

Introducción

A solicitud de los Cuerpos Directivos, la OPS contrató un asesor independiente¹ para que preparara el presente informe de acuerdo con las siguientes atribuciones: “Examinar, perfeccionar y someter a la consideración del 58.º Consejo Directivo [el máximo Cuerpo Directivo] los marcos y criterios de evaluación y gestión de riesgos, según lo establecido en el documento CE166/6, al igual que una matriz de toma de decisiones sobre la base de los tipos y niveles de riesgo relacionados con los nuevos proyectos de cooperación técnica que se financian con contribuciones voluntarias, en consulta con un experto en la materia que sea externo e independiente”. Nos complace presentar el informe al Comité Ejecutivo y aguardamos con interés la posibilidad de examinar sus conclusiones y recomendaciones.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) proporciona cooperación técnica en materia de políticas y programas de salud pública a los países de América Latina y el Caribe. Una parte de este apoyo es para situaciones de emergencia, como la asistencia para la lucha contra la COVID-19, y se encuadra en un conjunto de normas que no se aplican a proyectos regulares financiados con contribuciones voluntarias, de modo que no se aborda en este estudio. Al mismo tiempo, la respuesta a la COVID-19 puede poner en riesgo los servicios regulares de atención de salud de los países. Las actividades de la OPS pueden ayudar a compensar ese riesgo, y es en este contexto que se realiza el análisis antedicho. Se espera que este informe contribuya al progreso satisfactorio de la mejora del marco de gestión de riesgos de la OPS para los proyectos financiados con contribuciones voluntarias, que en última instancia redundará en provecho de los beneficiarios de la OPS.

El análisis del consultor se basa en las atribuciones asignadas por la OPS (véase el anexo 1). El esquema del informe sigue el orden de las tareas especificadas en las atribuciones; sin embargo, se formulan recomendaciones para las respectivas áreas justo después de las observaciones sobre los puntos fuertes y los puntos débiles, a fin de que el informe sea más fácil de leer. Algunas de las recomendaciones se consideran como “éxitos rápidos”; otras llevarán más tiempo. Todas las recomendaciones se resumen en el apartado E.

A. Examen documental de los marcos existentes

El procedimiento normalizado de trabajo para la gestión de proyectos financiados con contribuciones voluntarias, elaborado recientemente, proporciona un marco sólido para el diseño de los proyectos financiados con estas contribuciones (de las cuales las contribuciones voluntarias nacionales son una subcategoría).

Sus puntos fuertes son los siguientes:

- El ciclo del proyecto (fases de identificación, desarrollo, inicio, ejecución, seguimiento y cierre) está bien definido, junto con los documentos clave requeridos en cada fase.

¹ Marie-Renee Bakker, que hasta hace poco trabajaba en el Banco Mundial en Washington, D.C. En el Banco Mundial, la señora Bakker trabajó con el Directorio, en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo, en actividades de análisis y asesoramiento y en tareas institucionales, incluida la gestión de riesgos y el desempeño de la organización.

- Se recomienda el uso de un enfoque de marco lógico, y la cadena de resultados y los parámetros de medición conexos están bien definidos. Se propone el concepto de indicadores SMART (concretos, cuantificables, realizables, pertinentes y de duración limitada) para el desarrollo de los parámetros de medición. Todos estos enfoques se consideran como mejores prácticas.
- La Oficina del Asesor Jurídico interviene desde el principio con asesoramiento sobre el tipo de convenio que debe usarse para cada proyecto financiado por contribuciones voluntarias.
- Se definen claramente las funciones y las responsabilidades de los actores clave, como el coordinador de la subvención y el gerente de la entidad que aprueba acciones relacionadas con el proyecto.
- El Departamento de Relaciones Externas, Alianzas y Movilización de Recursos (ERP) administra un proceso de revisión interna *ex ante* por expertos, a nivel de toda la organización,² de todas las propuestas de proyectos financiados con contribuciones voluntarias; examina todas las versiones preliminares de convenios para estos proyectos; da seguimiento a la ejecución de todos los proyectos financiados con contribuciones voluntarias; señala los que puedan estar en riesgo debido a retrasos en la utilización; y mantiene un repositorio electrónico de las asignaciones de contribuciones voluntarias que contiene todos los documentos principales relativos a cada proyecto financiado con contribuciones voluntarias.

Observaciones acerca de posibles puntos débiles:

- El Director del Departamento de Relaciones Externas, Alianzas y Movilización de Recursos explicó que el marco no es obligatorio en estos momentos. Se debe elegir usarlo deliberadamente, puesto que el grado de capacidad operativa no es el mismo en toda la OPS, de modo que se pueden ir adoptando todos los elementos del marco (aprendizaje durante la práctica) gradualmente con el transcurso del tiempo. En su opinión, se avanzó mucho durante los dos últimos años con la difusión del marco en las unidades operativas de la OPS y el personal. Sin embargo, sigue habiendo doce políticas distintas en materia de contribuciones voluntarias en vigor. Aunque está previsto incluirlas en el marco, eso todavía no se ha hecho. No hay ninguna política sobre las contribuciones voluntarias nacionales que establezca salvaguardias apropiadas para posibles conflictos de intereses (ya que el donante es el receptor).

Recomendación 1: Para que los coordinadores de subvenciones y sus gerentes de entidad encargados de la supervisión sean conscientes de todos los requisitos normativos aplicables a las contribuciones voluntarias y no se pase por alto inadvertidamente ningún elemento de estas políticas, se recomienda integrar el marco y las políticas sobre contribuciones voluntarias en un solo documento que tenga la condición de política, que abarque las contribuciones voluntarias nacionales explícitamente y que sea de uso obligatorio [requiere cierto tiempo; es aconsejable establecer un plazo (por ejemplo, seis meses)].

² Este examen es una revisión de la consonancia estratégica y el cumplimiento del proceso, como se desprende de la lista de verificación que usa ERP. Aunque se refiere a los riesgos, su finalidad no es evaluarlos de manera integral.

- Las mismas normas parecen aplicarse a todos los proyectos financiados con contribuciones voluntarias, independientemente de su tamaño o complejidad. Eso podría sobrecargar excesivamente a los coordinadores de subvenciones y los gerentes de entidad con proyectos más pequeños y de menor riesgo, y podría tener el efecto colateral no intencional de que no puedan dedicar suficiente tiempo al diseño y la supervisión de la ejecución de proyectos de mayor alcance y de mayor riesgo.

Recomendación 2: Se debe ajustar el nuevo marco integrado de políticas para los proyectos financiados con contribuciones voluntarias a fin de incluir una versión simplificada de las normas aplicables a los proyectos más pequeños y de bajo riesgo con el propósito de liberar capacidad para reforzar el enfoque de riesgo en los proyectos grandes y complejos [requiere cierto tiempo; es aconsejable establecer un plazo (por ejemplo, seis meses)].

- Algunos de los manuales o marcos a los cuales se hace referencia en el marco parecen ser de entidades ajenas a la OPS. Por ejemplo, se menciona un manual práctico de evaluación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), un manual de evaluación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y un glosario de gestión de proyectos de la OMS.

Recomendación 3: Todos los manuales de la OPS deben estar bajo el control directo de la OPS, de manera tal que la gerencia pueda asegurar que se actualicen en el momento y en la forma en que sea necesario, y que todos los documentos puedan encontrarse fácilmente en un repositorio central [algunas de estas tareas podrían ser éxitos rápidos si se puede adoptar la política de otra organización como política de la OPS; otras llevarán más tiempo; se debería preparar un inventario de todos los manuales y un plan de acción para la conversión rápida y a mediano plazo].

- En el marco se hace referencia a la necesidad de que los proyectos grandes y complejos cuenten con una gobernanza sólida, con comités creados exclusivamente con ese fin. En muchos casos, la necesidad de estas estructuras de gobernanza, incluida una definición de su función específica y del grado de autoridad asignado a cada una, se menciona explícitamente en el convenio sobre el proyecto. Sin embargo, no parece haber un conjunto claro de criterios para determinar qué proyectos requieren una gobernanza de ese tipo, lo cual podría representar una carga excesiva para los funcionarios de la organización que deban tomar medidas de mitigación (por ejemplo, el personal de ERP que haga el examen *ex ante* de proyectos financiados con contribuciones voluntarias y el Asesor Jurídico que prepare los convenios).

Recomendación 4: Formular y aplicar un conjunto de criterios para indicar qué proyectos financiados con contribuciones voluntarias son de alto riesgo y, en consecuencia, requieren una gobernanza más sólida [éxito rápido]. Los criterios podrían consistir en el tamaño del proyecto (por ejemplo, de más de \$10 millones, de más de \$5 millones si está administrado por una representación, todos los proyectos con actividades de compra extraordinarias —como compra de ambulancias o construcción de hospitales— y proyectos de corta duración con compras de gran cuantía que se harán en el plazo de un año) y proyectos que susciten preocupación por la posibilidad de fraude o corrupción.

Recomendación 5: Introducir el concepto del ciclo del proyecto para todos los proyectos de alto riesgo financiados con contribuciones voluntarias, con revisiones a escala institucional como

mínimo en las etapas conceptual y de desarrollo, antes de las negociaciones sobre la fecha de entrada en vigor del convenio y a mitad de período durante la ejecución. Estas revisiones deben ser presididas por la unidad de apoyo a proyectos restablecida (véase la recomendación 14), con la colaboración de la unidad técnica responsable y los directores de las representaciones, e incluir a representantes de ERP, la Oficina del Asesor Jurídico y el Asesor sobre Gestión de Riesgos. Se debe usar el módulo de gestión de proyectos de Workday, incluido el flujo de trabajo, para documentar el proceso [requiere cierto tiempo; es aconsejable establecer un plazo (por ejemplo, seis meses)].

- Se hace referencia a la participación *ex ante* solamente de la Oficina del Asesor Jurídico. En la práctica, la Oficina del Asesor Jurídico no siempre participa en esta etapa inicial, lo cual crea problemas cuando una contribución voluntaria con características poco habituales llega a manos del Asesor Jurídico en una etapa posterior del proceso de preparación del proyecto, ya que, para entonces, los donantes suelen estar ansiosos por firmar los convenios cuanto antes debido a los plazos internos que tienen para los desembolsos. Al mismo tiempo, otros participantes clave en proyectos financiados con contribuciones voluntarias no siempre tienen acceso oportuno a los convenios después que están firmados, lo cual plantea dificultades de último momento y, a veces, problemas sistémicos durante la ejecución del proyecto, además de los nuevos riesgos que pueden surgir de arreglos rápidos.

Recomendación 6:

- *Agregar el Asesor Jurídico a la lista de integrantes del Comité Permanente de Gestión del Riesgo Institucional cuando se aborde el riesgo de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias [éxito rápido]. Véase también la recomendación 7.*
- *Ampliar el repositorio electrónico de contribuciones voluntarias otorgadas a fin de incluir todos los convenios firmados, la documentación de las compras y las auditorías, las observaciones hechas por homólogos, etc., y facilitar el acceso de todo el personal al repositorio, con limitaciones apropiadas al acceso a documentos confidenciales (es decir, implementar plenamente el concepto propuesto de “todos los servicios en un solo lugar”) [éxito rápido].*

La política de gestión de riesgos institucionales fue adoptada en el 2018, y se ha encomendado a un asesor sobre gestión de riesgos la tarea de servir de secretaría para facilitar su aplicación.

Los puntos fuertes son los siguientes:

- La gerencia parece estar comprometida con la gestión de riesgos, como demuestran las iniciativas concluidas hace poco y las que siguen en curso para crear un sistema adecuado de gestión de riesgos institucionales, según se describe en el Informe Anual del Director de la OPS del 2019.
- Por diseño, la gestión de riesgos institucionales se aplica a todas las unidades de la OPS, incluidas las representaciones. Forma parte de los procesos institucionales normales de la organización y de la adopción de decisiones, y está calibrada y armonizada con el Plan Estratégico y el programa del trabajo de la OPS.
- La gerencia reconoce la necesidad de financiar las actividades de gestión de riesgos a nivel institucional.

- La gestión de riesgos institucionales utiliza la metodología del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), que también se usa en el procedimiento normalizado de trabajo para los controles internos, que ayuda a sustentar el proceso de gestión de riesgos.
- El Comité Permanente de Gestión del Riesgo Institucional preside exámenes semestrales de los riesgos, con el apoyo de un asesor sobre gestión de riesgos institucionales y los puntos focales en la materia de los centros de costos. Los miembros del Comité son nombrados por el equipo de la Gerencia Ejecutiva (EXM), en tanto que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y Evaluación (IES) y la Oficina de Ética (ETH) participan en calidad de observadores.
- Se informa regularmente al Director de la OPS y al Comité de Auditoría sobre los riesgos.
- En la política de gestión de riesgos institucionales se señalan los principales riesgos (estratégicos, reputacionales, financieros, operativos, técnicos y externos o de fuerza mayor). Hay una matriz de riesgos bien definida, así como un registro de riesgos en línea, al alcance de todo el personal, que capta los resultados de las evaluaciones de riesgos (incluso de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias). El Comité Ejecutivo recibe informes periódicos sobre los riesgos que se consideran más altos.
- Las responsabilidades de EXM, del gerente de unidad y del personal con respecto al proceso de gestión de riesgos están claramente definidas. Se hace hincapié en la capacitación para la gestión de riesgos a fin de que todo el personal comprenda la actitud de la OPS frente a los riesgos, su propio papel en la gestión de riesgos y la manera en que se deben manejar y notificar formalmente los riesgos.
- Hay funciones claramente especificadas para la auditoría interna, la auditoría externa y el Comité de Auditoría (que informa al Comité Ejecutivo) en lo que se refiere a la evaluación de la eficacia de la gestión de riesgos. En la auditoría interna también se puede proponer la inclusión de riesgos específicos.

Observaciones acerca de posibles puntos débiles:

- No hay una categoría de riesgo que corresponda a los proyectos financiados con contribuciones voluntarias. Aunque en el riesgo presupuestario se menciona no ejecutar proyectos financiados con contribuciones voluntarias oportunamente y de conformidad con el convenio firmado, esto es solo un componente del riesgo de proyectos financiados con contribuciones voluntarias.

Recomendación 7: Incluir el riesgo en relación con todos los proyectos de alto riesgo financiados con contribuciones voluntarias (seleccionados de acuerdo con los criterios mencionados anteriormente) en el proceso de gestión de riesgos institucionales y requerir que los coordinadores de subvenciones y sus gerentes de entidad colaboren con el Asesor sobre Gestión de Riesgos para incluir las clasificaciones y los atributos de riesgos correspondientes en el registro centralizado que está a cargo del asesor, a fin de que EXM tome conocimiento de los riesgos de inmediato como parte de los informes periódicos que ya se presentan [éxito rápido].

- No se definen los principales parámetros de medición de riesgos.

Recomendación 8:

- *Establecer un conjunto de parámetros clave de medición de riesgos para toda la organización, con metas claramente definidas y actualizado regularmente según el progreso realizado. El tema central deben ser los riesgos de mayor nivel, entre ellos los riesgos de*

proyectos financiados con contribuciones voluntarias [requiere cierto tiempo, ya que se necesita una consulta amplia para determinar los parámetros de medición (por ejemplo, un año)].

- *El financiamiento con contribuciones voluntarias como porcentaje de los fondos flexibles, en particular, podría ser útil como parámetro de medición de riesgos. Todo porcentaje cercano o superior al 50% puede servir de señal de alerta de una dependencia excesiva de este tipo de financiamiento, que la OPS no controla y que, en caso de una disminución súbita, podría crear un riesgo indebido para la continuidad de las operaciones [éxito rápido].*
- La participación de los Cuerpos Directivos (además del Comité de Auditoría) en los temas de riesgo es limitada. No hay ninguna indicación de que EXM proporcione sistemáticamente a los Cuerpos Directivos los resultados de los exámenes de riesgos a nivel de toda la organización, las evaluaciones de los riesgos de proyectos financiados con contribuciones voluntarias y los informes de riesgos.

Recomendación 9:

- *Desde una perspectiva de gestión de riesgos, lo mejor es asegurar la participación temprana y continua de los Cuerpos Directivos en los temas de riesgo, en particular cuando se introduzcan nuevos proyectos o actividades de alto riesgo. Eso puede hacerse por medio de la aprobación formal de esos proyectos o actividades, aunque no necesariamente de esta forma, pero como mínimo debe incluir sesiones de información técnica para proporcionar información sobre temas de riesgo periódicamente y mantener conversaciones constructivas con EXM y el personal clave sobre lo que se esté haciendo para controlar o mitigar los principales riesgos. Estas sesiones podrían ser un punto regular del orden del día del Comité de Auditoría, que se reúne dos veces al año e informa al Comité Ejecutivo [éxito rápido].*
- *Para la cartera de proyectos financiados con contribuciones voluntarias, se debe proporcionar regularmente a los Cuerpos Directivos información detallada acerca de la cartera en general (por ejemplo, su tamaño y un desglose por tipo, donante y destinatario) y de los proyectos de alto riesgo en particular (por ejemplo, clasificaciones de riesgo, conclusiones de las evaluaciones de riesgo de proyectos específicos, retrasos en la ejecución y medidas tomadas para abordar cualquier problema —como reestructuración o cancelación de proyectos— y cualquier preocupación relativa a fraude y corrupción o investigaciones de ética). Esta información podría agregarse a los datos sobre proyectos financiados con contribuciones voluntarias que constan en el anexo no auditado al informe financiero anual. En el punto correspondiente del orden del día del Comité Ejecutivo, se debe permitir que los miembros hagan preguntas y entablen conversaciones constructivas con el personal operativo responsable de las contribuciones voluntarias de mayor riesgo [éxito rápido].*
- Se prevé que el personal detecte los riesgos y los notifique a sus superiores. Es posible que eso no siempre sea fácil hacer, ya que el personal se encuentra en una relación jerárquica con su gerente. Es posible también que la cultura de la organización todavía no haya evolucionado lo suficiente para que el personal esté dispuesto a hablar o en condiciones de hacerlo en cualquier momento cuando perciba un riesgo que no se haya detectado hasta ese momento.

Recomendación 10: Incluir disposiciones en la política de gestión de riesgos institucionales sobre otros canales que el personal pueda usar para informar; por ejemplo, por medio del Asesor sobre Gestión de Riesgos, el Oficial de Cumplimiento o el Oficial de Ética. También debería ser posible que el personal que no sea “responsable” formal de un riesgo particular informe al respecto por los canales antedichos de manera confidencial [éxito rápido].

El procedimiento normalizado de trabajo 1.8.1 sobre el cumplimiento de los controles internos ha estado en vigor desde abril del 2018.

Los puntos fuertes son los siguientes:

- Uso del modelo de las tres líneas de defensa (personal de primera línea, personal de gestión de riesgos y auditoría interna).
- Adopción de la metodología del COSO, con un gran énfasis en el seguimiento del cumplimiento, la capacitación y la comunicación.
- Personal clave claramente identificado en la organización que se encarga de mantener el marco interno de control en todos los niveles, hasta el Director de la organización.
- Informes anuales auditados por un auditor externo independiente que rota, con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) claramente enunciadas como normas de contabilidad aplicables, complementadas en el ámbito interno con cartas recurrentes de garantía o certificación de las unidades institucionales.
- Se fijan expectativas realistas que aclaran que el riesgo no puede eliminarse por completo, por más sólido que sea el marco, pero la intención del marco es prestar atención de manera continua y subrayar la importancia del marco de control interno.

Observaciones acerca de posibles puntos débiles:

- No se menciona un comité a nivel de toda la organización que abarque todas las figuras clave del marco de control interno y que se reúna periódicamente para analizar las conclusiones de los exámenes periódicos de los principales métodos de medición y las medidas necesarias para asegurar que haya controles internos y se cumplan en todo momento.

Recomendación 11: Establecer un comité dedicado exclusivamente al control interno con ese fin o modificar las atribuciones del Comité Permanente de Gestión del Riesgo Institucional para incluir este mandato. Las reuniones del comité también podrían servir para intercambiar información de forma periódica acerca del cumplimiento en toda la organización [éxito rápido]. Se podría ir un poco más allá (como lo han hecho otras organizaciones de desarrollo) y realizar talleres anuales del COSO en toda la organización, con personal en el terreno, ya que estos funcionarios son los que mayores probabilidades tienen de estar al tanto de problemas en el terreno. Los cuestionarios del COSO por lo general se distribuyen de antemano, y un moderador asignado los resume para asegurar que se compilen los puntos de vista de las distintas unidades institucionales y se los comunique a la gerencia [requiere cierto tiempo; por ejemplo, tres meses].

- No se menciona explícitamente la función de los sistemas en la aplicación de controles duros y en la fundamentación de los controles blandos con información sobre riesgos actualizada y fácil de conseguir. El Sistema de Información Gerencial de la OSP (PMIS) puede desempeñar esta función, pero sin una evaluación exhaustiva de la manera en que funciona el sistema no se podrá determinar su contribución.

Recomendación 12: La gerencia debería revisar el procedimiento normalizado de trabajo para los controles internos a fin de incluir la aplicación de las recomendaciones recientes del Auditor Interno sobre este tema e incorporar referencias para mostrar la forma en que los sistemas institucionales respaldan los controles internos [requerirá cierto tiempo; por ejemplo, un año o más].

- Se hace referencia a un manual electrónico de la OMS sobre controles internos.

Véase la recomendación 3.

- Hay una duplicación entre el procedimiento normalizado de trabajo para los controles internos y la política de gestión de riesgos institucionales. El Comité de Auditoría también lo señaló (véase el anexo 2), junto con otras cuestiones relativas a los controles internos que requieren medidas correctivas.

Recomendación 13: La políticas de gestión de riesgos institucionales y la política de controles internos deben contener remisiones cruzadas precisas y se debe eliminar la duplicación entre ambas a fin de proporcionar mayor claridad acerca de las funciones respectivas de los controles internos y la gestión y el monitoreo de los riesgos, así como de la relación entre los procesos subyacentes [requerirá cierto tiempo, ya que podría ser necesario redactar nuevamente algunas partes de ambas políticas y habrá que esperar hasta que esté lista la nueva política integrada en materia de contribuciones voluntarias; por ejemplo, un año].

B. Análisis de alto nivel de los grados de riesgo relacionados con proyectos actuales financiados con contribuciones voluntarias

El Departamento de Gestión de Recursos Financieros (FRM) y ERP proporcionaron varios informes de la cartera financiada con contribuciones voluntarias. Estos documentos contienen información sobre los proyectos por estado (en curso o terminado), fecha de inicio y de terminación, tipo, donante, importe de las subvenciones pagadas, beneficiarios, compromisos y gastos, nombre del coordinador de subvenciones, y observaciones institucionales y del coordinador de subvenciones sobre su estado, entre otros detalles.

Según los informes de FRM (que se remontan a 1976), a fines de junio del 2020 había 223 proyectos financiados con contribuciones voluntarias todavía activos, con un total comprometido de \$1.160 millones, de los cuales \$339 millones todavía no se habían desembolsado. De este monto no desembolsado, siete proyectos tenían un saldo de más de \$10 millones: el proyecto de hospitales inteligentes (\$32,6 millones), el proyecto de desnutrición de Guatemala (\$21,7 millones) y cinco proyectos de contribuciones voluntarias nacionales para Brasil por un total de \$69,2 millones.

El registro de riesgos que apoya la política y los procesos de gestión de riesgos institucionales no abarca todos los proyectos financiados con contribuciones voluntarias, ya que su uso es voluntario. El registro incluye (desde 1976) 46 proyectos financiados con contribuciones voluntarias por un total de \$435,5 millones, que representan alrededor de una cuarta parte del monto total, en dólares estadounidenses, de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias.

Para los proyectos que se incluyen voluntariamente en el registro, existe una clara ventaja en lo que se refiere a la información sobre riesgos, como se desprende del examen de la documentación sobre los riesgos de los proyectos de la República Dominicana y Guatemala (véase el apartado D).

Las entrevistas con personal de alto nivel de las unidades técnicas, una representación y el asesor sobre gestión de riesgos confirmaron que el uso del registro de riesgos varía mucho entre los centros de costos. Por ejemplo, todos los proyectos de Argentina financiados con contribuciones voluntarias están incluidos, independientemente del tamaño, mientras que, según se informa, la Representación en Brasil nunca quiere incluir sus proyectos. El proyecto de hospitales inteligentes y el proyecto de desnutrición de Guatemala figuran en el registro de riesgos.

Además, es evidente que algunas unidades técnicas (aunque no todas) tienen procesos sólidos de gestión de la cartera, en los cuales los administradores y los coordinadores de proyectos colaboran estrechamente para preparar exámenes mensuales para el Director sobre el estado de su cartera general, que abarcan no solo los aspectos financieros (captados por los procesos de cumplimiento implantados, incluido el seguimiento por ERP de los niveles de utilización), sino también aspectos estratégicos relacionados con la calidad de la ejecución de los proyectos (por ejemplo, resultados obtenidos y problemas con las compras). Estos informes se examinan en reuniones de los directores y el personal de las unidades, pero no llegan al Director de la Oficina o al Comité Ejecutivo.

Recomendación 14:

- *Antes había una unidad de apoyo a proyectos que supervisaba y guiaba la gestión y la ejecución de proyectos en las unidades operativas, prestando especial atención a temas estratégicos y a la calidad de la cartera. Este tipo de función de supervisión central es muy común en las instituciones financieras de desarrollo y debería restablecerse para que se preste una atención constante y uniforme a la ejecución de proyectos en toda la OPS. Esta unidad de apoyo a proyectos debería depender directamente del Director Adjunto de la OPS [requerirá cierto tiempo; por ejemplo, tres meses].*
- *La unidad de apoyo a proyectos debería preparar informes periódicos (por ejemplo, mensuales para EXM, trimestrales o semestrales para el Comité Ejecutivo) que presenten un panorama de la cartera general de proyectos financiados con contribuciones voluntarias desde un punto de vista estratégico y de la calidad de la cartera. Para estos informes se deberían establecer definiciones específicas y metadatos de la información proporcionada, a fin de que se comprenda su contenido de manera uniforme en toda la organización (por ejemplo, qué tipo de mecanismos se incluyen para el financiamiento con contribuciones voluntarias³ y si los datos son puntuales o de flujos⁴). Esta información debería combinarse con los informes periódicos mencionados*

³ Por ejemplo, contribuciones voluntarias de la OPS, contribuciones voluntarias nacionales y preparativos para situaciones de emergencia y socorro en casos de desastre de la OPS. No se examinaron las contribuciones voluntarias de la OMS.

⁴ Los informes de FRM y del registro de riesgos proporcionan principalmente datos puntuales, mientras que los informes de ERP y PBU proporcionan principalmente datos sobre flujos.

anteriormente sobre el riesgo de proyectos financiados con contribuciones voluntarias que se presenten a EXM y al Comité Ejecutivo [requerirá cierto tiempo; por ejemplo, tres meses].

Otro tema que salió a la luz al examinar la composición de la cartera general de proyectos financiados con contribuciones voluntarias es la gran magnitud que han tenido a lo largo de la historia los proyectos financiados con contribuciones voluntarias nacionales para Brasil a fin de que los programas de apoyo en curso financiados por el gobierno puedan ejecutarse con mayor rapidez. Aunque este enfoque podría justificarse en situaciones de crisis, la OPS podría considerar la posibilidad de establecer criterios para determinar si el valor que agrega a los proyectos justifica el uso de sus recursos.

Recomendación 15: El tema de la gran magnitud que han tenido a lo largo de la historia los proyectos financiados con contribuciones voluntarias nacionales en algunos países (como Brasil) podría ameritar un debate en el Comité Ejecutivo. Esta práctica presenta un riesgo reputacional para la OPS sobre el cual habría que informar al Comité Ejecutivo para que lo examine y proporcione orientación sobre la manera de abordarlo en adelante.

Los informes de fin de bienio de PBU sobre las contribuciones voluntarias nacionales correspondientes a los dos últimos bienios se presentaron a los Cuerpos Directivos junto con el proyecto de presupuesto. En los últimos informes, en particular (véase el anexo 3), se deja en claro que la cartera de proyectos financiados con contribuciones voluntarias nacionales puede estar bastante sesgada, con un número reducido de proyectos muy grandes y un gran número de proyectos pequeños.

Recomendación 16: Considerar la posibilidad de establecer un tope para la cartera de proyectos activos financiados con contribuciones voluntarias en cada país en cualquier momento dado. Otra posibilidad podría ser incluir los proyectos financiados con contribuciones voluntarias nacionales en el presupuesto para que tanto estos proyectos como los financiados con contribuciones voluntarias estén sujetos a la disciplina de la asignación de recursos en el proceso presupuestario.

C. Examen aleatorio de algunos proyectos para determinar si la OPS aplicó su propio marco de gestión de riesgos durante el proceso de aprobación

Se hizo un examen de la documentación disponible sobre ocho proyectos seleccionados por funcionarios de la OPS con este fin:

Adjudicación	Patrocinador	Fondo	Monto total	Estado de adjudicación	Alcance del examen
002146 Subvención general de la USAID-OPS 2016-2021	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Contribución voluntaria de la OPS	\$31.040.305,00	Activo	Examen de las documentación del proyecto; no había una evaluación de riesgos
049129 Fortalecimiento de sistemas de salud resilientes al clima en el Caribe	Comisión Europea	Contribución voluntaria de la OPS	\$7.724.028,75	Activo	Examen de las documentación del proyecto; no había una evaluación de riesgos
278017 Servicios de salud integrados para adolescentes y mujeres en la zona metropolitana del sur de Haití	Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	Contribución voluntaria de la OPS	\$2.584.618,25	Activo	Examen de las documentación del proyecto; no había una evaluación de riesgos

555001 Proyecto Américas sin grasas trans	Unión Internacional Contra la Tuberculosis y las Enfermedades Respiratorias, Inc. (d/b/a Vital Strategies)	Contribución voluntaria de la OPS	\$1.058.075,50	Activo	Examen de las documentación del proyecto; no había una evaluación de riesgos
556001 Servicios de apoyo psicosocial en las Islas Vírgenes Británicas	Gobierno de las Islas Vírgenes Británicas	Contribución voluntaria nacional	\$354.088,00	Activo	Examen de las documentación del proyecto; no había una evaluación de riesgos
049125 Programa de apoyo al sistema de atención primaria en salud para la reducción de la desnutrición crónica en Guatemala	Comisión Europea	Contribución voluntaria de la OPS	\$21.612.030,17	Activo	Examen de la documentación del proyecto y evaluación de riesgos
140070 Establecimientos inteligentes de atención de salud del Caribe oriental - Fase II	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DPDI)	Contribuciones voluntarias de la OPS	\$56.659.297,87	Activo	Examen de la evaluación de riesgos solamente
068008 Convenio de cooperación internacional entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la República Dominicana	Contribución voluntaria nacional	\$29.829.276,29	Activo	Examen de la evaluación de riesgos solamente

Las conclusiones muestran que hay muchos puntos fuertes en la documentación de todos los proyectos, aunque falta uniformidad en lo que abarcan.

Los puntos fuertes son los siguientes:

- Para todos los proyectos cuya documentación se examinó había un convenio firmado por un funcionario de alto nivel de la OPS.
- Hay observaciones de homólogos sobre todos los proyectos, lo cual refleja amplias consultas en el proceso de examen interno (para los proyectos más grandes); en la mayoría de los casos hay una descripción final de los proyectos y de lo que se hizo (especialmente en los proyectos más grandes).
- En todos los casos también hay descripciones completas de las actividades por resultado, con las partidas presupuestarias correspondientes, excepto en un proyecto en el cual una parte de los fondos se reorientó a la COVID-19 después de la fecha de inicio de la ejecución.
- En el caso de Vital Strategies (una organización no gubernamental u ONG), la Oficina del Asesor Jurídico hizo un examen basado en el *Marco para la colaboración con agentes no estatales* (FENSA) y lo documentó a fin de cerciorarse de que la ONG fuese un asociado aceptable.
- Las tres evaluaciones de riesgos examinadas en las cuales se usó el proceso de gestión de riesgos institucionales de la OPS contenían matrices de riesgos basadas en la taxonomía de la OPS, comprobantes de la capacitación sobre riesgos o talleres ofrecidos localmente a los funcionarios participantes y, en el caso del proyecto de hospitales inteligentes, extensos informes de progreso y otras evaluaciones de riesgos realizadas junto con el donante.

Observaciones acerca de posibles puntos débiles:

- En el único caso en que se contaba tanto con la documentación del proyecto como con la evaluación de riesgos, en esta última no constaban las observaciones de los homólogos sobre los riesgos.
- Un reto particular para la OPS en relación con la administración de la cartera de proyectos financiados con contribuciones voluntarias es que los convenios son diferentes en casi todos los casos (porque quien los elige es el donante —y los convenios de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], la Unión Europea y el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional [DPID] difieren sustancialmente en varios aspectos— o el beneficiario en el caso de las contribuciones voluntarias nacionales), en vez de usar un convenio estándar o de incluir un conjunto de requisitos jurídicos mínimos en todos los proyectos de la OPS financiados con contribuciones voluntarias. Por ejemplo, la USAID requiere un estudio de los efectos ambientales, en tanto que el DPID requiere un examen de mitad de período realizado por consultores independientes contratados por ellos. La lista negativa de actividades (lo que no se puede financiar) varía según el donante y el proyecto. Solo en un caso se requirió que las partes contratantes informaran sobre cualquier sanción que se les hubiera aplicado, y también en un solo caso se especificaron los requisitos con respecto al seguro. Se requirieron cartas de certificación de compras *ex post* en un caso, mientras que en otros dos se requirió la revelación al público de contratos de más de 15 millones de euros. Los requisitos en materia de informes se prescribieron detalladamente en algunos proyectos, incluida su revelación al público en sitios web para ese fin, pero en otros proyectos no se mencionaron.

Esta diversidad de enfoques, si bien indudablemente da más flexibilidad a la OPS para trabajar con muchas contrapartes y donantes diferentes con rapidez, también acarrea riesgos para la OPS. La carga del seguimiento del cumplimiento es grande para la OPS y podría llegar a ser imposible de manejar a medida que la cartera de proyectos financiados con contribuciones voluntarias aumente en tamaño y complejidad.

Recomendación 17:

- *Pedir al Asesor Jurídico que proponga un conjunto de cláusulas estandarizadas que puedan incluirse normalmente en todos los convenios (por ejemplo, sobre sanciones, seguro, certificación de compras y obligaciones en materia de información pública) [requerirá cierto tiempo; por ejemplo, seis meses].*
- *Pedir al asesor sobre cumplimiento que haga exámenes sistemáticos del cumplimiento, comenzando por los proyectos de alto riesgo financiados con contribuciones voluntarias, a fin de asegurar que se cumplan continuamente las obligaciones descritas en los distintos tipos de convenios [requerirá cierto tiempo ponerlo en marcha (por ejemplo, tres meses); habría que establecer un plazo para finalizar el examen de la cartera general activa de proyectos de alto riesgo financiados con contribuciones voluntarias (por ejemplo, seis meses)].*
- *Introducir cartas anuales de certificación para los coordinadores de subvenciones y sus gerentes de entidad sobre el cumplimiento de las listas negativas para las subvenciones bajo su supervisión [éxito rápido].*

D. Entrevistas con los principales funcionarios que participan en el proceso de evaluación de riesgos

Este informe fue preparado por el consultor (que es independiente de la OPS), bajo la coordinación general del señor Gerald Anderson. Se entrevistó a los siguientes funcionarios de la OPS:

- Sr. Gerald C. Anderson, Director de Administración (AM)
- Sra. Verónica Ortiz, Asesora sobre Operaciones Administrativas (AM)
- Sra. Carolina Bascones, Asesora, Gestión de Riesgos Institucionales (AM/ERM)
- Sra. Cristina Drouet-Zurita, Técnica Administrativa, (AM/ERM)
- Sra. Mary Blanca Ríos, Asesora sobre Cumplimiento (AM)
- Sra. Heidi Jiménez, Asesora Jurídica (LEG)
- Sr. Alberto Kleiman, Director, Relaciones Externas, Alianzas y Movilización de Recursos (ERP)
- Sr. Ian Stein, Asesor Principal (ERP/RM)
- Sra. Christina Marsigli, Asesora (ERP/RM)
- Sr. Dean Chambliss, Director, Planificación y Presupuesto (PBU)
- Sra. Diana Quintero Cuello, Jefa de Presupuesto (PBU)
- Sra. Linda Kintzios, Tesorera y Asesora Principal, Gestión de Recursos Financieros (FRM)
- Sr. David O'Regan, Auditor Interno (OIA)
- Dr. James Fitzgerald, Director, Sistemas y Servicios de Salud (HSS)
- Dr. Ciro Ugarte, Director, Emergencias de Salud (PHE)
- Dr. Marcos Espinal, Director, Enfermedades Transmisibles y Determinantes Ambientales de la Salud (CDE)
- Sra. Soledad Amira, Funcionaria Administrativa (CDE)
- Sra. Piedad Huerta, Representante de la OPS/OMS en Honduras

Todas las entrevistas se realizaron de forma virtual (por medio de Microsoft Teams) entre el 12 de julio y el 31 de julio del 2020, y fueron individuales en su mayoría. Las conversaciones tuvieron un tono muy constructivo, y toda la información complementaria solicitada se suministró con prontitud. Los funcionarios de la OPS se tomaron el tiempo necesario para explicar en detalle el funcionamiento de sus procesos internos y se refirieron en algunos casos a elementos que no estaban comprendidos en el ámbito del examen para aclarar diferencias entre fondos flexibles y fondos financiados con contribuciones voluntarias. Se ofrecieron demostraciones en vivo del registro de riesgos y el PMIS, que fueron muy útiles. Al responder a una pregunta que se hizo a todos los entrevistados (qué habría que cambiar para atender las inquietudes de los miembros), se formularon muchas observaciones y sugerencias útiles que se reflejan en este informe, lo cual indica un alto grado de aceptación interna del proceso de cambio necesario para abordar las preocupaciones actuales y poner en práctica las recomendaciones.

El Auditor Interno señaló que estaba haciendo un examen independiente de la gestión de riesgos de proyectos financiados con contribuciones voluntarias, que estaría listo al mismo tiempo que este informe. Probablemente habrá un grado alto de coincidencia entre ambos.

E. Panorama de las recomendaciones

Recomendación 1: Para que los coordinadores de subvenciones y sus gerentes de entidad encargados de la supervisión sean conscientes de todos los requisitos normativos aplicables a las contribuciones voluntarias y no se pase por alto inadvertidamente ningún elemento de estas políticas, se recomienda integrar el marco y las políticas sobre contribuciones voluntarias en un documento que tenga la condición de política, que abarque las contribuciones voluntarias nacionales explícitamente y que sea de uso obligatorio [requiere cierto tiempo; es aconsejable establecer un plazo (por ejemplo, seis meses)].

Recomendación 2: Se debe ajustar el nuevo marco integrado de políticas para los proyectos financiados con contribuciones voluntarias a fin de incluir una versión simplificada de las normas aplicables a los proyectos más pequeños y de bajo riesgo con el propósito de liberar capacidad para reforzar el enfoque de riesgo en los proyectos grandes y complejos [requiere cierto tiempo; es aconsejable establecer un plazo (por ejemplo, seis meses)].

Recomendación 3: Todos los manuales de la OPS deben estar bajo el control directo de la OPS, de manera tal que la gerencia pueda asegurar que se actualicen en el momento y en la forma en que sea necesario y que todos los documentos puedan encontrarse fácilmente en un repositorio central [algunas de estas tareas podrían ser éxitos rápidos si se puede adoptar la política de otra organización como política de la OPS; otras llevarán más tiempo; se debería preparar un inventario de todos los manuales y un plan de acción para la conversión rápida y a mediano plazo].

Recomendación 4: Formular y aplicar un conjunto de criterios para indicar qué proyectos financiados con contribuciones voluntarias son de alto riesgo y, en consecuencia, requieren una gobernanza más sólida [éxito rápido]. Los criterios podrían consistir en el tamaño del proyecto (por ejemplo, de más de \$10 millones, de más de \$5 millones si está administrado por una representación, todos los proyectos con actividades de compra extraordinarias —como compra de ambulancias o construcción de hospitales— y proyectos de corta duración con compras de gran cuantía que se harán en el plazo de un año) y proyectos que susciten preocupación por la posibilidad de fraude o corrupción.

Recomendación 5: Introducir el concepto del ciclo del proyecto para todos los proyectos de alto riesgo financiados con contribuciones voluntarias, con revisiones a escala institucional como mínimo en las etapas conceptual y de desarrollo, antes de las negociaciones sobre la fecha de entrada en vigor del convenio y a mitad de período durante la ejecución. Estas revisiones deben ser presididas por la unidad de apoyo a proyectos restablecida (véase la recomendación 14), con la colaboración de la unidad técnica responsable y los directores de las representaciones, e incluir a representantes de ERP, la Oficina del Asesor Jurídico y el Asesor sobre Gestión de Riesgos. Se debe usar el módulo de gestión de proyectos de Workday, incluido el flujo de trabajo, para documentar el proceso [requiere cierto tiempo; es aconsejable establecer un plazo (por ejemplo, seis meses)].

Recomendación 6:

- *Agregar el Asesor Jurídico a la lista de integrantes del Comité Permanente de Gestión del Riesgo Institucional cuando se aborde el riesgo de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias [éxito rápido]. Véase también la recomendación 7.*
- *Ampliar el repositorio electrónico de contribuciones voluntarias otorgadas a fin de incluir todos los convenios firmados, la documentación de las compras y las auditorías, las observaciones hechas por homólogos, etc., y facilitar el acceso de todo el personal al repositorio, con*

limitaciones apropiadas al acceso a documentos confidenciales (es decir, implementar plenamente el concepto propuesto de “todos los servicios en un solo lugar”) [éxito rápido].

Recomendación 7: Incluir el riesgo en relación con todos los proyectos de alto riesgo financiados con contribuciones voluntarias (seleccionados de acuerdo con los criterios mencionados anteriormente) en el proceso de gestión de riesgos institucionales y requerir que los coordinadores de subvenciones y sus gerentes de entidad colaboren con el Asesor sobre Gestión de Riesgos para incluir las clasificaciones y los atributos de riesgos correspondientes en el registro centralizado que está a cargo del asesor, a fin de que EXM tome conocimiento de los riesgos de inmediato como parte de los informes periódicos que ya se presentan [éxito rápido].

Recomendación 8:

- *Establecer un conjunto de parámetros clave de medición de riesgos para toda la organización, con metas claramente definidas y actualizado regularmente según el progreso realizado. El tema central deben ser los riesgos de mayor nivel, entre ellos los riesgos de proyectos financiados con contribuciones voluntarias [requiere tiempo, ya que se necesita una consulta amplia para determinar los parámetros de medición (por ejemplo, un año)].*
- *El financiamiento con contribuciones voluntarias como porcentaje de los fondos flexibles, en particular, podría ser útil como parámetro de medición de riesgos. Todo porcentaje cercano o superior al 50% puede servir de señal de alerta de una dependencia excesiva de este tipo de financiamiento, que la OPS no controla y que, en caso de una disminución súbita, podría crear un riesgo indebido para la continuidad de las operaciones [éxito rápido].*

Recomendación 9:

- *Desde una perspectiva de gestión de riesgos, lo mejor es asegurar la participación temprana y continua de los Cuerpos Directivos en los temas de riesgo, en particular cuando se introduzcan nuevos proyectos o actividades de alto riesgo. Eso puede hacerse por medio de la aprobación formal de esos proyectos o actividades, aunque no necesariamente de esta forma, pero como mínimo debe incluir sesiones de información técnica para proporcionar información sobre temas de riesgo periódicamente y mantener conversaciones constructivas con EXM y el personal clave sobre lo que se esté haciendo para controlar o mitigar los principales riesgos. Estas sesiones podrían ser un punto regular del orden del día del Comité de Auditoría, que se reúne dos veces al año e informa al Comité Ejecutivo [éxito rápido].*
- *Para la cartera de proyectos financiados con contribuciones voluntarias, se debe proporcionar regularmente a los Cuerpos Directivos información detallada acerca de la cartera en general (por ejemplo, su tamaño y un desglose por tipo, donante y destinatario) y de los proyectos de alto riesgo en particular (por ejemplo, clasificaciones de riesgo, conclusiones de las evaluaciones de riesgo de proyectos específicos, retrasos en la ejecución y medidas tomadas para abordar cualquier problema —como reestructuración o cancelación de proyectos— y cualquier reocupación relativa a fraude y corrupción o investigaciones de ética). Esta información podría agregarse a los datos sobre proyectos financiados con contribuciones voluntarias que constan en el anexo no auditado al informe financiero anual. En el punto correspondiente del orden del día del Comité Ejecutivo, se debe permitir que los miembros hagan preguntas y entablen conversaciones constructivas con el personal operativo responsable de las contribuciones voluntarias de mayor riesgo [éxito rápido].*

Recomendación 10: Incluir disposiciones en la política de gestión de riesgos institucionales sobre otros canales que el personal pueda usar para informar; por ejemplo, por medio del Asesor sobre Gestión de

Riesgos, el Oficial de Cumplimiento o el Oficial de Ética. También debería ser posible que el personal que no sea “responsable” formal de un riesgo particular informe al respecto por los canales antedichos de manera confidencial [éxito rápido].

Recomendación 11: Establecer un comité dedicado exclusivamente al control interno con ese fin o modificar las atribuciones del Comité Permanente de Gestión del Riesgo Institucional para incluir este mandato. Las reuniones del comité también podrían servir para intercambiar información de forma periódica acerca del cumplimiento en toda la organización [éxito rápido]. Se podría ir un poco más allá (como lo han hecho otras organizaciones de desarrollo) y realizar talleres anuales del COSO en toda la organización, con personal en el terreno, ya que estos funcionarios son los que mayores probabilidades tienen de estar al tanto de problemas en el terreno. Los cuestionarios del COSO por lo general se distribuyen de antemano, y un moderador asignado los resume para asegurar que se compilen los puntos de vista de las distintas unidades institucionales y se los comunique a la gerencia [requiere cierto tiempo; por ejemplo, tres meses].

Recomendación 12: La gerencia debería revisar el procedimiento normalizado de trabajo para los controles internos a fin de incluir la aplicación de las recomendaciones recientes del Auditor Interno sobre este tema e incorporar referencias para mostrar la forma en que los sistemas institucionales respaldan los controles internos [requerirá cierto tiempo; por ejemplo, un año o más].

Recomendación 13: La políticas de gestión de riesgos institucionales y la política de controles internos deben contener remisiones cruzadas precisas y se debe eliminar la duplicación entre ambas a fin de proporcionar mayor claridad acerca de las funciones respectivas de los controles internos y la gestión y el monitoreo de riesgos, así como de la relación entre los procesos subyacentes [requerirá cierto tiempo, ya que podría ser necesario redactar nuevamente algunas partes de ambas políticas y habrá que esperar hasta que esté lista la nueva política integrada en materia de contribuciones voluntarias; por ejemplo, un año].

Recomendación 14:

- *Antes había una unidad de apoyo a proyectos que supervisaba y guiaba la gestión y la ejecución de proyectos en las unidades operativas, prestando especial atención a temas estratégicos y a la calidad de la cartera. Este tipo de función de supervisión central es muy común en las instituciones financieras de desarrollo y debería restablecerse para que se preste una atención constante y uniforme a la ejecución de proyectos en toda la OPS. Esta unidad de apoyo a proyectos debería depender directamente del Director Adjunto de la OPS [requerirá cierto tiempo; por ejemplo, tres meses].*
- *La unidad de apoyo a proyectos debería preparar informes periódicos (por ejemplo, mensuales para EXM, trimestrales o semestrales para el Comité Ejecutivo) que presenten un panorama de la cartera general de proyectos financiados con contribuciones voluntarias desde un punto de vista estratégico y de la calidad de la cartera. Para estos informes se deberían establecer definiciones específicas y metadatos de la información proporcionada, a fin de que se comprenda su contenido de manera uniforme en toda la organización (por ejemplo, qué tipo de mecanismos se incluyen para el financiamiento con contribuciones voluntarias⁵ y si los datos son puntuales o*

⁵ Por ejemplo, contribuciones voluntarias de la OPS, contribuciones voluntarias nacionales y preparativos para situaciones de emergencia y socorro en casos de desastre de la OPS. No se examinaron las contribuciones voluntarias de la OMS.

de flujos⁶). Esta información debería combinarse con los informes periódicos mencionados anteriormente sobre el riesgo de proyectos financiados con contribuciones voluntarias que se presenten a EXM y al Comité Ejecutivo [requerirá cierto tiempo; por ejemplo, tres meses].

Recomendación 15: El tema de la gran magnitud que han tenido a lo largo de la historia los proyectos financiados con contribuciones voluntarias nacionales en algunos países (como Brasil) podría ameritar un debate en el Comité Ejecutivo. Esta práctica presenta un riesgo reputacional para la OPS sobre el cual habría que informar al Comité Ejecutivo para que lo examine y proporcione orientación sobre la manera de abordarlo en adelante.

Recomendación 16: Considerar la posibilidad de establecer un tope para la cartera de proyectos activos financiados con contribuciones voluntarias en cada país en cualquier momento dado. Otra posibilidad podría ser incluir los proyectos financiados con contribuciones voluntarias nacionales en el presupuesto para que tanto estos proyectos como los financiados con contribuciones voluntarias estén sujetos a la disciplina de la asignación de recursos en el proceso presupuestario.

Recomendación 17:

- *Pedir al Asesor Jurídico que proponga un conjunto de cláusulas estandarizadas que puedan incluirse normalmente en todos los convenios (por ejemplo, sobre sanciones, seguro, certificación de compras y obligaciones en materia de información pública) [requerirá cierto tiempo; por ejemplo, seis meses].*
- *Pedir al asesor sobre cumplimiento que haga exámenes sistemáticos del cumplimiento, comenzando por los proyectos de alto riesgo financiados con contribuciones voluntarias, a fin de asegurar que se cumplan continuamente las obligaciones descritas en los distintos tipos de convenios [requerirá cierto tiempo ponerlo en marcha (por ejemplo, tres meses); habría que establecer un plazo para finalizar el examen de la cartera general activa de proyectos de alto riesgo financiados con contribuciones voluntarias (por ejemplo, seis meses)].*
- *Introducir cartas anuales de certificación para los coordinadores de subvenciones y sus gerentes de entidad sobre el cumplimiento de las listas negativas para las subvenciones bajo su supervisión [éxito rápido].*

Washington, D.C.

18 de agosto del 2020

⁶ Los informes de FRM y del registro de riesgos proporcionan principalmente datos puntuales, mientras que los informes de ERP y PBU proporcionan principalmente datos sobre flujos.

Anexo 1 – ATRIBUCIONES

Análisis del marco de gestión de riesgos de los proyectos financiados con contribuciones voluntarias en la Organización Panamericana de la Salud

La OPS está buscando un consultor en el área de gestión de riesgos para preparar un informe solicitado por los Cuerpos Directivos de acuerdo con las siguientes atribuciones: “Examinar, refinar y someter a la consideración del 58.º Consejo Directivo [el máximo Cuerpo Directivo] criterios y marcos de evaluación y gestión de riesgos, de acuerdo con lo dispuesto en el documento CE166/6, así como una matriz de decisiones basada en los tipos y los niveles de riesgo relacionados con nuevos proyectos de cooperación técnica financiados con contribuciones voluntarias, en consulta con un experto externo independiente”.

La OPS lleva a cabo proyectos con contribuciones voluntarias de un monto de alrededor de \$120 millones al año, financiados principalmente por entidades estatales, la Unión Europea, organizaciones internacionales como Gavi y unas pocas fundaciones privadas (por ejemplo, Gates y Warren Buffet). La OPS ha elaborado y documentado bien los marcos implantados. La consultoría consistiría en: *a)* un examen de los documentos de los marcos existentes; *b)* un análisis de alto nivel de los grados de riesgo relacionados con los proyectos actuales, basado en informes de inteligencia empresarial que proporcionaríamos a partir de nuestro sistema; *c)* entrevistas con los principales funcionarios que participan en el proceso de evaluación de riesgos; *d)* un control aleatorio de proyectos seleccionados para determinar si la OPS aplicó su propio marco de gestión de riesgos durante el proceso de aprobación, y *e)* un conjunto de recomendaciones para mejorar la calidad del proceso.

La OPS necesitará el documento resultante (de cinco páginas como máximo, más anexos con datos y documentación) para mediados de agosto, a fin de traducirlo y publicarlo en cuatro idiomas a principios de septiembre.

Anexo 2 – Recomendaciones recientes del Comité de Auditoría

LISTA DE RECOMENDACIONES del Informe Anual del Comité de Auditoría presentado en el 2018:

Recomendación 1. El Comité recomienda que la Oficina diseñe y realice una evaluación integral del valor agregado resultante del proyecto *Mais Médicos*. La evaluación debe incluir las enseñanzas extraídas por la OPS como organización.

Recomendación 2. El Comité recomienda que la gerencia dé alta prioridad a la implementación de la conciliación bancaria automática y el cálculo de los tipos de cambio correctos automáticos.

Recomendación 3. El Comité recomienda que la Oficina asigne prioridad al establecimiento de un vínculo explícito entre el marco de control interno y el programa de gestión de riesgos institucionales.

Recomendación 4. El Comité recomienda que la gerencia tome medidas concretas para abordar las brechas indicadas en el informe de la evaluación de los controles de la seguridad de la información.

Recomendación 5. El Comité recomienda que la Oficina inicie una evaluación del cumplimiento del SOP con el marco de control interno basado en el modelo del COSO.

Recomendación 6. El Comité encontró que las observaciones del informe de la auditoría interna de Haití indicaban que el seguimiento centralizado por la sede de la OPS no era suficiente para detectar el incumplimiento de los procedimientos y controles básicos de gestión en una representación y tomar medidas correctivas. El Comité recomienda que la Oficina fortalezca su función de seguimiento.

Recomendación 7. El Comité recomienda que la Oficina tenga en cuenta las observaciones y las recomendaciones del Comité sobre el proyecto de atribuciones de la Oficina de Investigaciones y el proyecto de descripción del puesto de Investigador Principal. Estas observaciones se basan en las buenas prácticas para las funciones de investigación en el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 8. El Comité recomienda que la Oficina revise la redacción de la declaración sobre el control interno para que revele más adecuadamente los riesgos principales de la Organización y especifique cómo se están mitigando.

LISTA DE RECOMENDACIONES del Informe Anual del Comité de Auditoría presentado en el 2019:

Recomendación 1. Con respecto al desarrollo del PMIS, el Comité solicita a la gerencia que presente una hoja de ruta que vaya más allá del 2019 e incluya hitos e información complementaria acerca del progreso alcanzado.

Recomendación 2. El Comité recomienda que se revisen los términos de referencia de la Oficina de Investigaciones teniendo en cuenta sus observaciones con respecto a los detalles de *a)* los procedimientos para la aceptación de denuncias; *b)* la cadena de mando de la Oficina de Investigaciones, y *c)* el seguimiento de las medidas adoptadas como resultado de las investigaciones y presentación de los términos de referencia modificados para su examen.

Recomendación 3. El Comité recomienda que la Oficina integre plenamente las actividades de ciberseguridad en la continuidad de las operaciones y que el Departamento de ITS establezca métodos de medición para cada problema de cumplimiento detectado en la evaluación; además, que determine el nivel de exposición a los riesgos según los métodos de medición establecidos, con seguimiento y presentación de informes periódicos a EXM. Estos métodos de medición deben reflejarse en el marco revisado de políticas y procedimientos para la seguridad informática.

Recomendación 4. El Comité recomienda que IES desarrolle más su metodología para la selección de las representaciones en los países que serán objeto de una auditoría y presente al Comité un documento explicativo que detalle la metodología. Al hacerlo, IES debe considerar la posibilidad de utilizar un enfoque ponderado y fundamentado en datos para el análisis de riesgos, con el agregado de explicaciones narrativas en la presentación en forma de cuadros acerca de cómo se llega a las conclusiones.

Recomendación 5. Al revisar la política de evaluación, el Comité recomienda enfáticamente que la política esté en consonancia con las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en particular con respecto a *a)* el proceso para formular el plan de evaluación y adoptar decisiones al respecto; *b)* la aprobación del plan (por el Director o los Cuerpos Directivos); *c)* la aprobación de los términos de referencia y la metodología de la evaluación que se llevará a cabo, y *d)* la garantía de la calidad de los informes, teniendo presente que la OPS es miembro este grupo. Además, el Comité recomienda que la OPS someta la versión preliminar de la política de evaluación a una revisión por pares (UNEG) antes de presentarla nuevamente al Comité.

Recomendación 6. El Comité recomienda que la gerencia sincronice el plan general contable con la estructura de costos del presupuesto por programas y de la planificación o que establezca un sistema que pueda procesar ambos.

Anexo 3 – Informes del presupuesto por programas sobre las contribuciones voluntarias nacionales

Programa y Presupuesto 2016-2017, Informe de fin de bienio Contribuciones voluntarias nacionales, disponibles y ejecutadas

Gobierno	Disponibles	Ejecutadas	Disponibles por categoría programática de la OPS					
			Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6
Gobierno de Brasil	117.372.765	112.174.018	19.392.110	4.478.105	18.908.073	62.038.431	4.947.874	7.608.173
Gobierno de Colombia	14.144.837	14.084.995	2.003.428	7.457.424	2.662.124	493.780	780.961	747.120
Gobierno de Argentina	3.115.293	3.102.562	-	-	142.112	2.317.245	30.990	624.946
Gobierno de la República Dominicana	2.626.680	2.626.680	-	-	-	-	2.626.680	-
Gobierno de México	1.923.128	1.836.226	64.016	208.465	-	1.650.647	-	-
Gobierno de Perú	1.411.670	1.404.289	-	-	-	-	-	1.411.670
Gobierno de Costa Rica	520.181	205.966	-	439.991	-	80.190	-	-
Gobierno de Ecuador	560.337	560.337	471.918	-	-	88.419	-	-
Gobierno de Trinidad y Tabago	304.890	45.634	-	65.800	109.370	117.500	12.220	-
Gobierno de Chile	123.729	123.729	-	-	-	123.729	-	-
Gobierno de Uruguay	121.118	121.118	-	121.118	-	-	-	-
Gobierno de Paraguay	98.285	98.285	-	-	-	-	98.285	-
Gobierno de Panamá	81.624	80.938	-	-	-	81.624	-	-
Gobierno de Guatemala	2.480	2.480	-	-	-	-	-	2.480
Subtotal	142.407.016	136.467.255	21.931.472	12.770.902	21.821.678	66.991.564	8.497.010	10.394.389

Fuente: PMIS e Informe de fin del bienio 2016-2017

Programa y Presupuesto 2018-2019, Informe de fin de bienio Contribuciones voluntarias nacionales, disponibles y ejecutadas

Gobierno	Financiado en el bienio 2018-2019*	Ejecución	Disponibles por categoría programática de la OPS**						Para trasladar a 2020-2121
			Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	Categoría 6	
Brasil	205.213.129	109.791.250	23.975.047	4.095.598	18.635.896	53.713.287	3.163.880	8.151.545	93.477.877
Colombia	1.370.750	1.279.441	167.714	328.660	440.733	177.431	79.376	85.526	91.309
Argentina	3.072.855	1.655.751	114.851	22.152	35.598	1.480.739	2.761	-	1.416.753
República Dominicana	25.514.146	15.024.133	-	-	-	-	15.024.133	-	10.490.013
México	2.280.796	2.270.748	-	33.744	1.776.980	245.981	214.044	-	10.048
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Costa Rica	2.343.966	739.001	386.572	176.004	-	359.741	-	-	1.421.650
Ecuador	52.810	52.810	48.870	-	-	3.940	-	-	-
Trinidad y Tabago	371.278	303.036	-	65.800	88.328	141.819	7.089	-	68.242
Chile	13.085	13.083	-	-	-	13.083	-	-	2
Uruguay	92.946	88.700	-	74.107	-	14.594	-	-	4.246
Paraguay	104.028	43.389	43.389	-	-	-	-	-	60.639
Panamá	2.176.325	530.263	390.864	-	-	386.658	-	-	1.398.803
Guatemala	614.592	142.894	2.094	-	20.921	119.880	-	-	471.698
Islas Vírgenes Británicas	313.352	148.627	-	156.533	-	-	-	-	156.819
Total de contribuciones voluntarias nacionales 2018-2019	243.534.058	132.083.127	25.129.401	4.952.597	20.998.456	56.657.152	18.491.283	8.237.070	109.068.099

*El monto financiado incluye las cantidades del total que se firmaron durante los bienios, aunque las cantidades se traspasen al próximo bienio.

** Las contribuciones disponibles son las cantidades del total que se distribuyeron y están listas para usar en el sistema.

Fuente: PMIS, Informe de Gestión de Asignaciones e Informe de fin del bienio 2016-2017

LISTA DE SIGLAS

AM	Administración
CDE	Departamento de Enfermedades Transmisibles y Determinantes Ambientales de la Salud
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
DPDI	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
ERP	Departamento de Relaciones Externas, Alianzas y Movilización de Recursos
ETH	Oficina de Ética
EXM	Gerencia Ejecutiva
FRM	Departamento de Gestión de Recursos Financieros
HSS	Departamento de Sistemas y Servicios de Salud
IES	Oficina de Servicios de Supervisión Interna y Evaluación
ITS	Departamento de Servicios de Tecnología de la Información
LEG	Oficina del Asesor Jurídico
OIA	Oficina del Auditor Interno
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSP	Oficina Sanitaria Panamericana
PBU	Departamento de Planificación y Presupuesto
PHE	Departamento de Emergencias de Salud
PMIS	Sistema de Información Gerencial de la OSP
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Workday	Sistema de gestión de recursos humanos (utilizado por la OPS)