



Proyecto de estrategia financiera para la OMS

Informe de la Secretaría

1. La 67.^a Asamblea Mundial de la Salud examinó en mayo de 2014 un informe sobre el seguimiento del diálogo sobre financiación.¹ Durante los debates, se sugirió que sería útil establecer una vinculación entre las diferentes iniciativas relacionadas con la financiación, a saber: la presupuestación, la asignación de recursos financieros, la gestión financiera y la presentación de informes financieros.² En el presente informe se describe cómo encajan entre sí los instrumentos e iniciativas existentes y futuros; sobre esa base, se proponen asimismo una serie de orientaciones estratégicas generales para la Secretaría.

2. El proyecto de estrategia financiera comprende los componentes siguientes (figura 1):

- programación y presupuestación
- movilización de recursos
- gestión y seguimiento de los recursos
- presentación de informes
- rendición de cuentas y gestión del riesgo

¹ Documento A67/7.

² Véase el acta resumida de la 67.^a Asamblea Mundial de la Salud, tercera sesión de la Comisión A, sección 2 (documento WHA67/2014/REC/3).

Figura 1. Componentes del proyecto de estrategia financiera

Todos estos componentes se analizan más adelante con mayor detalle.

3. Los trabajos relacionados con el proyecto de estrategia financiera para la OMS proseguirán, sobre la base de los debates en curso en relación con el futuro mecanismo de asignación estratégica de los márgenes presupuestarios y con la estrategia de movilización coordinada de recursos. Los debates en cuestión permitirán fundamentar mejor el contenido de la orientación estratégica, de modo que esta vaya evolucionando hasta convertirse en un enfoque integral, coherente y orientado hacia el futuro.

PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

4. La reforma programática se puso en marcha a principios de 2012 a raíz de un proceso de establecimiento de prioridades impulsado por los Estados Miembros, que restableció el compromiso de mejorar los resultados sanitarios, como se subraya en el Duodécimo Programa General de Trabajo, 2014-2019 y los presupuestos por programas subsiguientes. Estos documentos marcaron un punto de inflexión con respecto a los anteriores, ya que hacen las veces de instrumentos que no solo se centran en la rendición de cuentas y la transparencia sino también en la financiación y la movilización de recursos. Por primera vez en mayo de 2013, la Asamblea de la Salud, en su resolución WHA66.2, tras aprobar el presupuesto en su totalidad, autorizó a la Directora General a utilizar para su financiación las contribuciones señaladas y las contribuciones voluntarias, con sujeción a la disponibilidad de recursos, sin exceder las cantidades aprobadas.

5. La preparación de los últimos presupuestos por programas se ha fundamentado en una sólida planificación de abajo arriba y un cálculo realista de los costos, sobre la base de una definición clara de las funciones y responsabilidades en los tres niveles de la Organización. El proceso se ha realizado mediante redes de categorías y áreas programáticas, con el fin de asegurar un consenso a nivel de toda la Organización sobre las orientaciones estratégicas relativas a cada una de las áreas programáticas. No ha sido tarea fácil asegurar la coherencia y el alineamiento entre las prioridades aprobadas por los órganos deliberantes, ya que el proceso de planificación de abajo arriba refleja las necesidades de los gobiernos anfitriones, se basa en los mecanismos propuestos (incluido el mecanismo para una asignación estratégica de los márgenes presupuestarios) y otorga especial importancia a la flexibilidad y previsibilidad de las contribuciones voluntarias.

6. En el futuro, los resultados de la labor en curso en relación con la metodología para la asignación de los márgenes presupuestarios¹ seguirá guiando el proceso de programación y presupuestación. La decisión de los Estados Miembros sobre cómo se han de distribuir los márgenes presupuestarios debe ir de la mano con la planificación de abajo arriba y con la determinación de los costos de los productos y entregables, elementos todos estos que habrá que alinear aún más con las funciones y tareas de los tres niveles de la Organización y con el examen de la financiación de los costos administrativos y de gestión. Se continuarán fijando metas de eficiencia, que serán objeto de seguimiento como parte del proceso de presupuestación y cálculo de los costos.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

7. El presupuesto por programas se financia con cargo a las contribuciones señaladas y voluntarias. Las contribuciones señaladas representan actualmente menos del 25% del total del presupuesto por programas; esto hace que la Organización dependa sobremanera de las contribuciones voluntarias. Aun reconociendo que varios Estados Miembros continúan abogando por que se aumenten las contribuciones señaladas como elemento crucial de la sostenibilidad financiera de la OMS, este informe se centra en la movilización de contribuciones voluntarias.

8. La financiación de la OMS se rige por cuatro principios rectores, adoptados en 2013 en el marco del diálogo sobre financiación:

- **Alineamiento y flexibilidad:** Se movilizarán fondos voluntarios en alineamiento con el presupuesto por programas aprobado por los Estados Miembros. El compromiso de los contribuyentes de aumentar la flexibilidad en materia de financiación propiciará aún más una distribución uniforme de los fondos entre las áreas programáticas.
- **Previsibilidad:** Los Estados Miembros y otros proveedores de fondos se esforzarán por asegurar que al inicio de cada bienio estén disponibles al menos un 70% de los fondos requeridos. Por otro lado, la Organización promoverá una visión a más largo plazo de la financiación institucional, por ejemplo vinculándola al Programa General de Trabajo, que abarca un periodo de seis años.
- **Transparencia:** La OMS hará pública la información sobre los fondos aportados por los contribuyentes, para lo cual fomentará una comprensión compartida de los ingresos disponibles y de las proyecciones de ingresos, por categorías, programas, oficinas principales y centros presupuestarios, y promoverá la toma de decisiones bien fundamentadas acerca de las contribuciones voluntarias.
- **Reducción de la vulnerabilidad:** Los Estados Miembros y demás proveedores de fondos abordarán el problema de que el 80% de las contribuciones voluntarias que recibe la Organización son aportados por un total de apenas 20 contribuyentes (11 de ellos agentes no estatales). La solución estriba en parte en ampliar y reforzar la base de contribuyentes actual, con énfasis inicial en los Estados Miembros.

¹ Margen presupuestario no es sinónimo de fondos disponibles. No obstante, los trabajos en curso sobre este particular indican que los márgenes presupuestarios deberían coincidir con la cantidad deseada de fondos disponibles dentro del presupuesto por programas. Es pues importante que la OMS reciba la mayor cantidad posible de fondos flexibles, con miras a lograr la financiación del presupuesto por programas en relación con todos los resultados y evitar que en unas esferas haya superávit y en otras déficit de fondos.

9. El enfoque de la OMS para la movilización de contribuciones voluntarias persigue un doble objetivo: mantener y reforzar el apoyo de los contribuyentes actuales y ampliar la base de contribuyentes. La consecución de estas dos metas va a verse facilitada por la creación de una unidad para la movilización coordinada de recursos, cuyo cometido será asegurar que se adopte un enfoque coherente y sistemático a la hora de articular las prioridades de financiación y movilizar recursos en apoyo del presupuesto por programas.

Mantener y reforzar el apoyo de los contribuyentes actuales

10. Además de optimizar la relación de financiación con los 20 contribuyentes más importantes, con énfasis en los aspectos que requieren un alineamiento entre sus propias prioridades y las de la OMS, la Organización se ha propuesto mejorar su función de rectoría en relación con las contribuciones. Para ello, se propone, entre otras cosas, mejorar la demostración del impacto, asegurar que los informes sobre los resultados se presenten con puntualidad y asegurar una mayor visibilidad, para ayudar a los contribuyentes a justificar sus inversiones en la OMS ante los principales interesados directos en su actuación. Los futuros diálogos sobre financiación y las consultas bilaterales periódicas se complementarán con una mayor interacción con los contribuyentes en el día a día.

Ampliar la base de contribuyentes

11. En un estudio sobre la ampliación de la base de contribuyentes realizado en 2014, los entrevistados insistieron reiteradamente en que los Estados Miembros deben seguir siendo los principales proveedores de fondos de la OMS. En el informe sobre la segunda etapa de la evaluación de la reforma de la OMS, se recomienda que los Estados Miembros «deberían examinar sus responsabilidades mutuas y a aquellos [Estados Miembros] que no asumen una parte justa de la financiación de la Organización se les debería cuestionar su actitud».¹ Además de las oportunidades de ampliar la base de contribuyentes entre los Estados Miembros a través de contribuciones voluntarias o suplementos, de carácter voluntario, a las contribuciones señaladas, existen claramente otras opciones con fundaciones filantrópicas, instituciones multilaterales e iniciativas mundiales en pro de la salud. La movilización de recursos entre las personas, sobre todo en el contexto de las respuestas a las emergencias, seguirá dejándose en manos de terceras partes más indicadas para ello, como la Fundación pro Naciones Unidas. La aportación de fondos por agentes no estatales, por ejemplo del sector privado, se guiará por los resultados de los debates en curso entre los Estados Miembros sobre el marco para la colaboración con agentes no estatales.

12. La disposición de los Estados Miembros y otros proveedores de fondos para hacer contribuciones voluntarias reflejará su confianza en la Organización.

Coordinar los esfuerzos de movilización de recursos desplegados en toda la OMS

13. La OMS se ha propuesto seguir un enfoque coherente y sistemático a la hora de articular las prioridades de financiación y de movilizar recursos; a tal efecto, la Directora General ha establecido dentro de su Oficina una nueva unidad de movilización coordinada de recursos. Este órgano se guiará por los trabajos de una red mundial creada dentro de la OMS para mejorar la focalización y eficacia de las actividades de movilización de recursos y para garantizar una financiación en consonancia con los principios básicos descritos más arriba.

¹ Documento EB134/39 (sección 9.1.1 del anexo).

GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS

14. Un importante requisito previo para la movilización focalizada de recursos es disponer de información financiera constantemente actualizada, acompañada de previsiones a más largo plazo y desglosada en función de la estructura del presupuesto por programas. En ese sentido, el portal web del presupuesto por programas¹ ha supuesto una mejora significativa, ya que indica las necesidades correspondientes a los distintos programas y las coteja con los fondos disponibles en un determinado momento.

15. En cuanto a la gestión de los recursos, será particularmente importante asegurar que los fondos disponibles se asignen a los programas en tiempo oportuno; esto no solo hará que sea más fácil detectar posibles déficits de financiación sino que también mejorará la previsibilidad en beneficio de los programas y dará a estos más tiempo para ejecutar las actividades previstas. Por otro lado, habrá que abordar las expectativas internas y aclarar que los fondos flexibles ya no se asignan con arreglo al procedimiento aplicado hasta hace poco sino únicamente para reducir los déficits de financiación; esto también puede implicar que los fondos se distribuyan de manera más bien desigual entre los distintos programas, con el fin de asegurar que todas las áreas programáticas se mantengan operativas a lo largo del ciclo presupuestario.

PRESENTACIÓN DE INFORMES

16. Los contribuyentes únicamente proporcionarán fondos a la OMS si tienen la certeza de que los recursos se utilizarán según lo previsto en las iniciativas programadas. Es por tanto fundamental velar por que los informes se presenten dentro de plazo y sean de buena calidad, de modo que se puedan conocer los progresos realizados, identificar las deficiencias —y los riesgos conexos— y determinar las opciones de reprogramación. Los instrumentos actualmente disponibles para el seguimiento y la presentación de informes (por ejemplo, los incluidos en el portal web) y para la gestión interna (entre ellos el «tablero de mandos para la gestión») han contribuido notablemente a mejorar la calidad y puntualidad de los informes destinados a los donantes y a los órganos deliberantes. Aun así, habrá que intensificar los esfuerzos encaminados a combinar la información técnica y la financiera y robustecer la labor de gestión y seguimiento de los recursos.

17. Otro elemento importante para la racionalización y la transparencia es la uniformización de los acuerdos de contribuciones voluntarias y los requisitos de presentación de informes. Se confía en que los marcos vigentes —como el presupuesto por programas aprobado, junto con los mecanismos para su supervisión y evaluación— serán aceptados como sistema para la rendición de cuentas a los Estados Miembros y otros asociados, de modo que la Organización pueda reducir, en materia de presentación de informes, sus múltiples requisitos *ad hoc* o referidos a proyectos específicos.

18. La Secretaría seguirá esforzándose por mejorar la legibilidad y transparencia de sus estados financieros, aplicando al mismo tiempo las Normas Contables Internacionales del Sector Público (IPSAS). Se prestará especial atención a la mejora de la rendición de cuentas sobre los activos (por ejemplo, en relación con los vehículos, el equipo, las mejoras en los edificios y el material inventariado), esfera en la cual la Organización sigue aplicando disposiciones «transitorias» de las IPSAS, a la espera de lograr su plena aplicación. Estas mejoras adicionales también contribuirán a reforzar la eficacia de la gestión de los activos de la OMS.

¹ Disponible en <https://extranet.who.int/programmebudget/>.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y GESTIÓN DEL RIESGO

19. La rendición de cuentas y la transparencia son uno de los pilares en que se sustentan los cuatro componentes del proyecto de estrategia financiera antes mencionados. La orientación estratégica es un componente clave del marco de rendición de cuentas de la OMS y se basa en una relación de estrecha colaboración y confianza entre la Secretaría, los Estados Miembros y otros contribuyentes y asociados, relación que solo cabe concebir si existe una transparencia y una rendición de cuentas de demostrado rigor.

20. La OMS cuenta para ello con varios instrumentos o iniciativas:

- El Reglamento Financiero y las Normas de Gestión Financiera ofrecen un marco normativo para la rendición de cuentas en las esferas de la presupuestación, el control financiero, la presentación de informes financieros y la supervisión financiera. El manual electrónico de la OMS y los procedimientos operativos normalizados recogen una serie de procedimientos detallados, que se irán actualizando según sea necesario.
- El cumplimiento de Reglamento Financiero y de las Normas de Gestión Financiera se respaldará y reforzará a través de las siguientes medidas:
 - la aplicación del marco de control interno, que contribuirá a asegurar que los recursos sean gestionados de manera eficiente y eficaz;
 - el enfoque para lograr una mayor concienciación sobre los controles internos, incluida la lista de comprobación para la autoevaluación, que ayudará al personal directivo a cumplir con las normas, reglamentos y políticas de la OMS y a facilitar la priorización de medidas para el robustecimiento de las prácticas de gestión y los controles internos;
 - instrumentos como el «tablero de mando para la gestión» (de uso interno) o el portal web (de uso interno y externo), que se seguirán perfeccionando;
 - jerarquías claramente definidas de responsabilidad y rendición de cuentas dentro de la Secretaría (una clara muestra de ello es la delegación de atribuciones que antes correspondían al Director General: la responsabilidad principal de garantizar la rendición de cuentas en materia financiera incumbe al Contralor, los Directores de administración y finanzas de las oficinas regionales y el Director del departamento de Planificación, Coordinación de Recursos y Monitoreo del Desempeño, que, a su vez, cuentan con la colaboración de los administradores de presupuestos de los centros;
 - un «pacto de rendición de cuentas» (entre los Subdirectores Generales), que explicita aún más las responsabilidades financieras, y un conjunto de indicadores de desempeño para determinados funcionarios, que facilitará la evaluación de su rendimiento personal.
- Dentro de las distintas áreas o unidades, hay disponibles diversos instrumentos y procesos –por ejemplo, auditorías y exámenes administrativos y programáticos–, y evaluaciones, que ofrecen garantías, refuerzan la rendición de cuentas y ayudan a aumentar el nivel de confianza en la gestión de los recursos financieros de la OMS.
- La gestión del riesgo está intrínsecamente ligada a la consecución de los objetivos estratégicos y operacionales de la Organización. Los riesgos serán identificados, gestionados y reducidos de forma sistemática a través de un marco de gestión de riesgos, vinculado a las funciones de preparación del presupuesto por programas y planificación operacional, que en estos momentos se está implantando en el conjunto de la Organización. Se están estableciendo

mecanismos claramente definidos para elevar ciertas deliberaciones a instancias superiores; dentro de ese marco, los riesgos de mayor nivel deben ser examinados por el Director General y los Estados Miembros.

- Los riesgos financieros a largo plazo serán supervisados muy de cerca; los más importantes guardan relación con las obligaciones a largo plazo asociadas a la contratación de personal (por ejemplo, los costos por concepto de pago de pensiones y seguro médico después de la separación del servicio), respecto de las cuales la Organización debe garantizar que la carga futura de gastos de personal sea sufragada de forma equitativa por las fuentes de financiación actuales y que las cuantías que se reserven para estos gastos futuros sean apropiadas atendiendo a las estimaciones más recientes.

21. La función de auditoría externa e interna continúa ofreciendo garantías en cuanto a la exhaustividad y eficacia de los controles internos, por ejemplo destacando carencias que, a su vez, pueden reducir la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas. La Organización se esfuerza al máximo por atender este tipo de observaciones de auditoría con prontitud o, en su caso, de señalar a la atención del Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión cualquier observación con la que la Administración no concuerde o que pueda ser difícil poner en práctica. Este órgano ejerce, además, la función de supervisión de los mecanismos generales de control interno y rendición de cuentas, incluida la evaluación de la eficacia del proceso de auditoría; una de sus funciones es señalar a la atención del Director General y de los Estados Miembros las cuestiones que considera preocupantes.

22. En el siguiente sexenio se realizarán importantes obras de renovación de los edificios, para las cuales habrá que adoptar planes de financiación a largo plazo, con arreglos que aseguren su sostenibilidad; se deberá acordar un reparto equitativo de la carga que supone el reembolso de los préstamos entre las fuentes de financiación actuales y futuras.

23. Por último, está previsto someter la rendición de cuentas a una supervisión rigurosa y aplicar medidas correctivas en caso de incumplimiento; al mismo tiempo hay programadas mejoras de más amplio alcance para la gestión del desempeño del personal.

PARÁMETROS DE MEDICIÓN

24. La aplicación eficaz de los cinco componentes arriba descritos está vinculada a la ejecución de las diversas iniciativas de reforma previstas en las esferas relacionadas con el presupuesto y las finanzas. Su consecución se medirá, por ende, con arreglo a los siguientes indicadores:

- alineamiento de los ingresos y gastos con el presupuesto por programas aprobado, por categorías y oficinas principales;
- proporción del presupuesto por programas, por categorías y oficinas principales, financiada en diferentes etapas del ciclo presupuestario;
- porcentaje de Estados Miembros en los que el 80% de los recursos de la OMS a nivel de país se asignan a 10 áreas programáticas o menos;
- presentación de informes sobre las cuestiones clave que surjan en relación con el registro de riesgos;
- seguimiento de los objetivos de eficiencia;
- emisión por el Comisario de Cuentas de un dictamen de auditoría sin reservas sobre los estados financieros anuales de la OMS.

Los indicadores arriba enumerados ya figuran en el presupuesto por programas y el plan de aplicación de la reforma de la OMS.

25. Se utilizarán varios mecanismos ya existentes (como los exámenes de mitad de periodo y las evaluaciones de la ejecución del presupuesto por programas) para facilitar a los Estados Miembros retroinformación sobre los indicadores *supra*. Es fundamental hacer notar a este respecto que algunos de los indicadores se definen a nivel de los productos resultados, por lo que son responsabilidad compartida de la Secretaría, los Estados Miembros y los asociados. El objetivo a más largo plazo es preparar un informe integral que contenga información sobre los programas, el presupuesto y las cuestiones financieras.

INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO

26. Se invita al Consejo a tomar nota del informe.

= = =