



Administración general: actualización

Informe de la Secretaría

1. En este documento se resumen los progresos realizados por la Secretaría en su labor sobre una serie de cuestiones de gestión y administración desde la decimocuarta reunión del Comité de Programa, Presupuesto y Administración en mayo de 2011. Se tratan asuntos de planificación y presupuesto, gestión monetaria, controles internos y gestión de riesgos. También se proporciona información sobre la actualización prevista del Sistema Mundial de Gestión.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS 2010-2011

2. La 62.^a Asamblea Mundial de la Salud adoptó la resolución WHA62.9, Resolución de Apertura de Créditos para el ejercicio 2010-2011, en la cual tomó nota de que el presupuesto efectivo total sería de US\$ 4540 millones, presentado en tres segmentos: programas básicos (US\$ 3368 millones), programas especiales y acuerdos de colaboración (US\$ 822 millones), y respuesta a brotes epidémicos y crisis (US\$ 350 millones).

3. Las proyecciones del ingreso total en apoyo del presupuesto para el bienio 2010-2011 arrojan la cifra de US\$ 3700 millones, incluidas las contribuciones tanto voluntarias como señaladas. El gasto total proyectado para el bienio se eleva a US\$ 3800 millones, lo que resulta en un déficit de US\$ 100 millones. Este déficit se financiará mediante el arrastre de fondos del bienio anterior.

4. Aunque se prevé que el presupuesto se financie hasta un nivel de aproximadamente el 80% en general, sigue habiendo desequilibrios importantes entre áreas razonablemente bien financiadas y áreas insuficientemente financiadas. En parte, ello es resultado de la asignación a fines específicos de una proporción considerable de los fondos. Según las proyecciones, los programas básicos se financiarán solo hasta un nivel de aproximadamente el 75% de la cuantía del presupuesto por programas aprobada para ese segmento, correspondiendo los niveles más bajos de la financiación proyectada a la Región de África, la Región de las Américas, la Región de Asia Sudoriental y la Región del Mediterráneo Oriental. El segmento relativo a programas especiales y acuerdos de colaboración se financiará hasta aproximadamente el 160% del nivel del presupuesto por programas aprobado, correspondiendo el grueso de los incrementos a las actividades de erradicación de la poliomielitis. El segmento relativo a la respuesta a brotes epidémicos y crisis se financiará hasta un 110% del nivel del presupuesto por programas aprobado, elevándose a más del 200% si se tienen en cuenta las contribuciones en especie.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS 2012-2013

Proceso de planificación operacional y exámenes técnicos

5. En el proceso de desarrollo de la planificación operacional para el bienio 2012-2013 se tomaron en consideración las peticiones de los Estados Miembros de una formulación más clara de los resultados y los productos. Así se procedió en la preparación de planes de trabajo para el bienio en los tres niveles de la Organización, actividad esta que se ha basado, en particular, en las necesidades nacionales determinadas en el marco de las estrategias de cooperación en los países.

6. En apoyo del proceso antes mencionado, se procedió a una serie de exámenes técnicos en los tres niveles de la Organización con la finalidad de *i)* hacer que los resultados y productos quedaran claramente definidos y estuvieran en consonancia con las estrategias mundiales de las áreas técnicas, y respondieran a las necesidades de los países; y *ii)* cerciorarse de que hubiera coherencia técnica a través de los tres niveles de la Organización.

7. En general, en el bienio 2012-2013 la OMS irá avanzando hacia un marco de planificación que, pese a seguir estando vinculado a la actual estructura de planes estratégicos a plazo medio, ofrecerá una definición más clara de la cadena de resultados a nivel de los planes de trabajo. Este marco de planificación servirá de punto de partida para preparar la nueva cadena de resultados según lo previsto en el proceso de reformas en curso, y como lo pidió en noviembre de 2011 el Consejo Ejecutivo en su reunión extraordinaria sobre la reforma de la OMS.¹

Planificación de los recursos y proyecciones relativas a los ingresos

8. En respuesta a lo solicitado por los Estados Miembros, a saber, que los presupuestos se basaran en evaluaciones más realistas de los ingresos y gastos, el presupuesto por programas 2012-2013 ha tenido como base las previsiones de que se disponía en el momento de su preparación. Desde entonces, una labor continua sobre las previsiones de ingresos y gastos ha permitido afinar más aún el presupuesto operacional.

9. Durante el proceso de planificación operacional, las previsiones iniciales en materia de recursos se han utilizado en apoyo de los productos propuestos. La tarea de validación ulterior de estas previsiones y elaboración de un plan para el bienio 2012-2013 dotado de todos los recursos necesarios sigue en curso, pero ya está proporcionando valiosas aportaciones al proceso de planificación, y se están determinando las áreas en que hay mayores insuficiencias de recursos. Estas áreas serán objeto de un estrecho seguimiento y a ellas apuntarán las actividades de movilización de recursos y el apoyo estratégico durante el bienio. Mediante análisis trimestrales de los ingresos y los gastos previstos se dará nuevo apoyo y orientación a esta tarea a lo largo del periodo.

10. La asignación de créditos a los centros presupuestarios se ha basado en una combinación de *i)* análisis de la ejecución anterior, *ii)* previsiones de ingresos, *iii)* las orientaciones estratégicas del presupuesto, y *iv)* una planificación operacional detallada de los gastos. Los aumentos de las asignaciones presupuestarias solo se aprobarán si se confirma la disponibilidad de nuevos ingresos. Las asignaciones presupuestarias son necesarias para que los planes de trabajo puedan ser aprobados en el Sistema Mundial de Gestión, y sirven de herramienta de control de cada centro presupuestario para la planificación y ejecución diarias.

¹ Véase la decisión EBSS/2(3).

Aumento de los costos y repercusiones presupuestarias

11. Desde el periodo del primer trimestre de 2011 en que el presupuesto por programas 2012-2013 quedó finalizado, la relación entre el dólar de los Estados Unidos y el franco suizo empeoró levemente. En muchos países, el dólar sigue cotizándose un poco más bajo que en el primer semestre de 2011, cuando el presupuesto quedó finalizado. Ateniéndose al actual tipo de cambio conseguido para 2012 gracias a la cobertura cambiaria obtenida mediante la compra de divisas a término, los sueldos en Ginebra en 2012 serán alrededor de un 17% más caros que en 2010. En la mayor parte de los demás lugares de destino de la OMS, el tipo de cambio del dólar es estable. En la Oficina Regional para Asia Sudoriental (situada en Nueva Delhi) y la Oficina Regional para el Mediterráneo Oriental (situada en El Cairo), el tipo de cambio permite reducir los costos en aproximadamente un 10%, en comparación con el tipo vigente en el momento en que se ultimaba el presupuesto. Con todo, en la India y Egipto se prevé que una tasa de inflación mucho más alta anule estas ganancias.¹

12. Ante el incremento de los costos resultante de la caída del valor del dólar, particularmente en Suiza, en 2011 se llevó a cabo un completo examen de las estructuras y la dotación de personal. En consecuencia, se ha tenido que suprimir unos 200 puestos en Ginebra (el proceso está aún curso), mientras que se crean 43 puestos en el Centro Mundial de Servicios en Kuala Lumpur para acoger funciones que hasta entonces se cumplían en Ginebra. Se prevé que la medida arroje beneficios a largo plazo por lo que respecta a la reducción de costos, aunque a corto plazo habrá algunos costos adicionales, principalmente en 2012, generados por el pago de prestaciones por separación del servicio que deberá hacerse. También se han suprimido puestos en otros lugares de destino de la OMS. Se estima que la reducción de costos a largo plazo en la Sede será superior a los US\$ 100 millones por bienio.

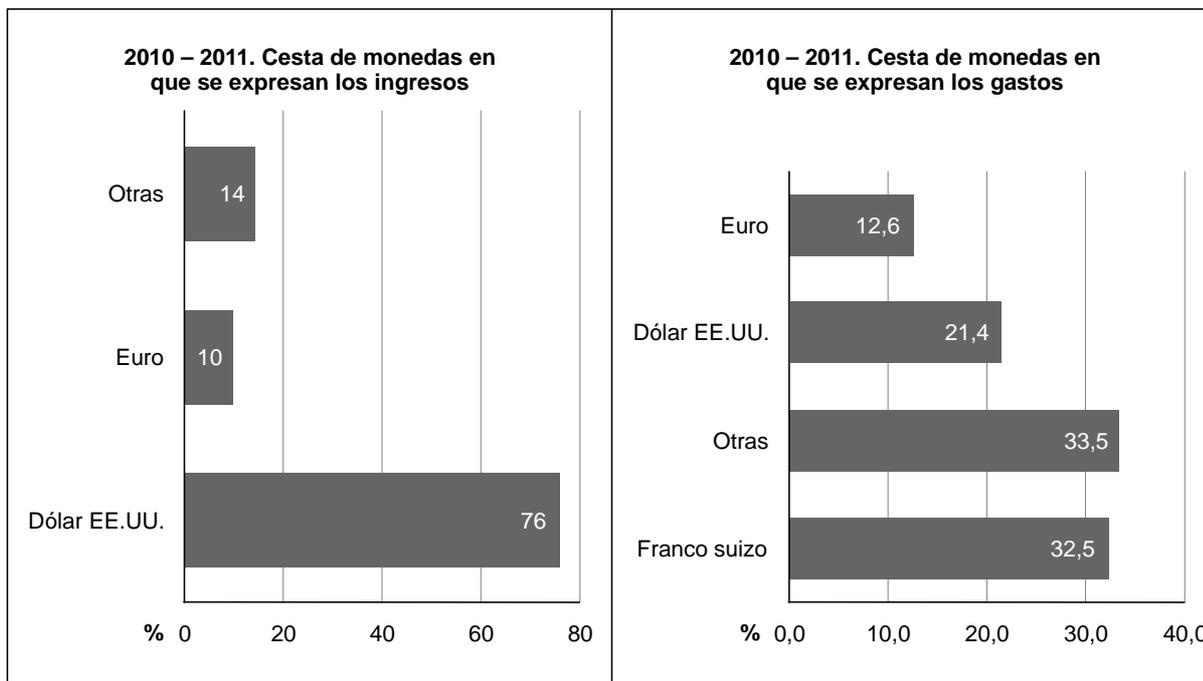
13. También se ha conseguido ahorrar en los costos en otras áreas. Por ejemplo, con la implantación en 2007 de servicios gestionados de impresión y fotocopia se ha logrado una reducción del 25% del costo anual de esas tareas, que ha pasado de 3,6 millones de francos suizos a 2,4 millones de francos suizos.

Gestión de los riesgos cambiarios

14. Hay un desajuste entre las monedas en que se realizan los gastos y las monedas en que se efectúan los ingresos. Gran parte de los ingresos y gastos de la OMS están expresados en dólares de los Estados Unidos; ahora bien, aproximadamente el 30% del gasto total se realiza en francos suizos y se financia sobre todo con ingresos expresados en dólares de los Estados Unidos. También hay gastos netos menores expresados en monedas ligadas al euro y en las monedas de los países sede de las oficinas regionales (véase la figura 1 *infra*).

¹ En el documento EBSS/2/INF.DOC./2 se facilitó más información sobre los aumentos y cambios de los costos proyectados.

Figura 1. Cesta de monedas de la OMS en que se expresan los ingresos y gastos



15. La volatilidad cambiaria provoca importantes variaciones no previstas de los costos. Si hubiera una mejor correspondencia entre las monedas utilizadas por la Organización en sus ingresos y gastos, quedarían en parte compensadas estas variaciones entre los ingresos y los gastos expresados en monedas distintas del dólar de los Estados Unidos.

16. En cumplimiento de las recomendaciones del Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión,¹ se han investigado distintos métodos para proteger a la OMS de este riesgo cambiario. También se ha consultado a otros organismos de las Naciones Unidas para conocer las medidas que aplican en la gestión de los riesgos cambiarios. La OIT percibe las contribuciones señaladas en francos suizos y calcula el valor de los gastos presupuestados utilizando un tipo de cambio presupuestario establecido después de aprobado el presupuesto. Esta Organización también recurre a una cobertura cambiaria respecto de algunos de sus gastos, como lo hace el PMA. La FAO, la UNESCO y el OIEA perciben en euros una parte de las contribuciones de sus miembros a fin de hacer coincidir la moneda en que se efectúan los ingresos con la moneda en que se realizan los gastos. Algunos organismos, como las propias Naciones Unidas, reajustan su presupuesto varias veces al año para tener en cuenta la variación de los tipos de cambio y la inflación; esto puede generar la necesidad de cuantías suplementarias que han de pagar los Estados miembros. El ACNUR, el PMA y el UNFPA establecen sus presupuestos en la moneda de ejecución y los ajustan para tener en cuenta las fluctuaciones cambiarias. Por ejemplo, el Director Ejecutivo del UNFPA dispone de una partida presupuestaria de contingencia de hasta el 30% del crédito bruto aprobado para necesidades imprevistas resultantes de las fluctuaciones monetarias o la inflación. Salvo la OMS, la OIT y el PMA, ningún otro organismo de las Naciones Unidas ha utilizado instrumentos financieros para protegerse contra los riesgos cambiarios.

¹ Véase el documento EBPBAC14/3, anexo.

17. Los diferentes métodos de cobertura adoptados por los organismos de las Naciones Unidas reflejan relaciones de gasto diferentes entre las sedes respectivas y las oficinas sobre el terreno así como entre las contribuciones señaladas y las voluntarias, y diferentes enfoques de la presupuestación.

18. Con respecto a la gestión de los riesgos cambiarios en la OMS, la Secretaría ha adoptado un mecanismo de compensación cambiaria que utiliza contratos de compra a término celebrados con los bancos. El procedimiento, ya aplicado respecto de 2012, permitirá eliminar en gran medida los riesgos cambiarios a corto plazo. En cuanto a los riesgos a más largo plazo, y conforme a lo sugerido por el Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión,¹ la Secretaría está considerando la posibilidad de adoptar las medidas que siguen.

a) El presupuesto podría calcularse y ajustarse sobre la base de un tipo de cambio *ad hoc*, y reajustarse ulteriormente en relación con las fluctuaciones del tipo de cambio y la inflación. Esta información podría presentarse anualmente a la Asamblea de Salud por conducto del Consejo Ejecutivo.

b) Los ingresos en francos suizos podrían incrementarse facturando en esa moneda algunas o todas las contribuciones señaladas.

19. A lo largo de 2012 se suscribirán nuevos contratos mensuales de compra de divisas a término con una anticipación de 12 meses a fin protegerse contra los riesgos cambiarios previstos para 2013. En consecuencia, a fines de 2012 se conocerán con certeza los tipos de cambio aplicables en 2013, y los costos salariales se ajustarán en consecuencia.

20. La cobertura cambiaria a través de los contratos de compra a término no puede, empero, proteger a la Organización de un descenso más prolongado del valor del dólar, como el experimentado entre el final de 2010 y el final de 2011, ni de ninguna nueva caída del dólar que pudiera producirse en 2013. Se prevé que en 2012 los costos salariales sean un 17% más altos que en 2010 debido a estas fluctuaciones del tipo de cambio. La pérdida de poder adquisitivo a causa del debilitamiento de la divisa estadounidense se ilustra en las figuras 2 y 3 *infra*. La figura 2 ilustra la variación de los costos salariales debida a las fluctuaciones cambiarias. La figura 3 muestra los costos salariales medios del personal de la categoría de servicios generales en diversos lugares de destino, haciendo patente el incremento del costo relativo de Ginebra a causa de la fortaleza del franco suizo.

¹ Véase el documento EBPBAC14/3, anexo.

Figura 2. Erosión del poder adquisitivo basada en los costos salariales

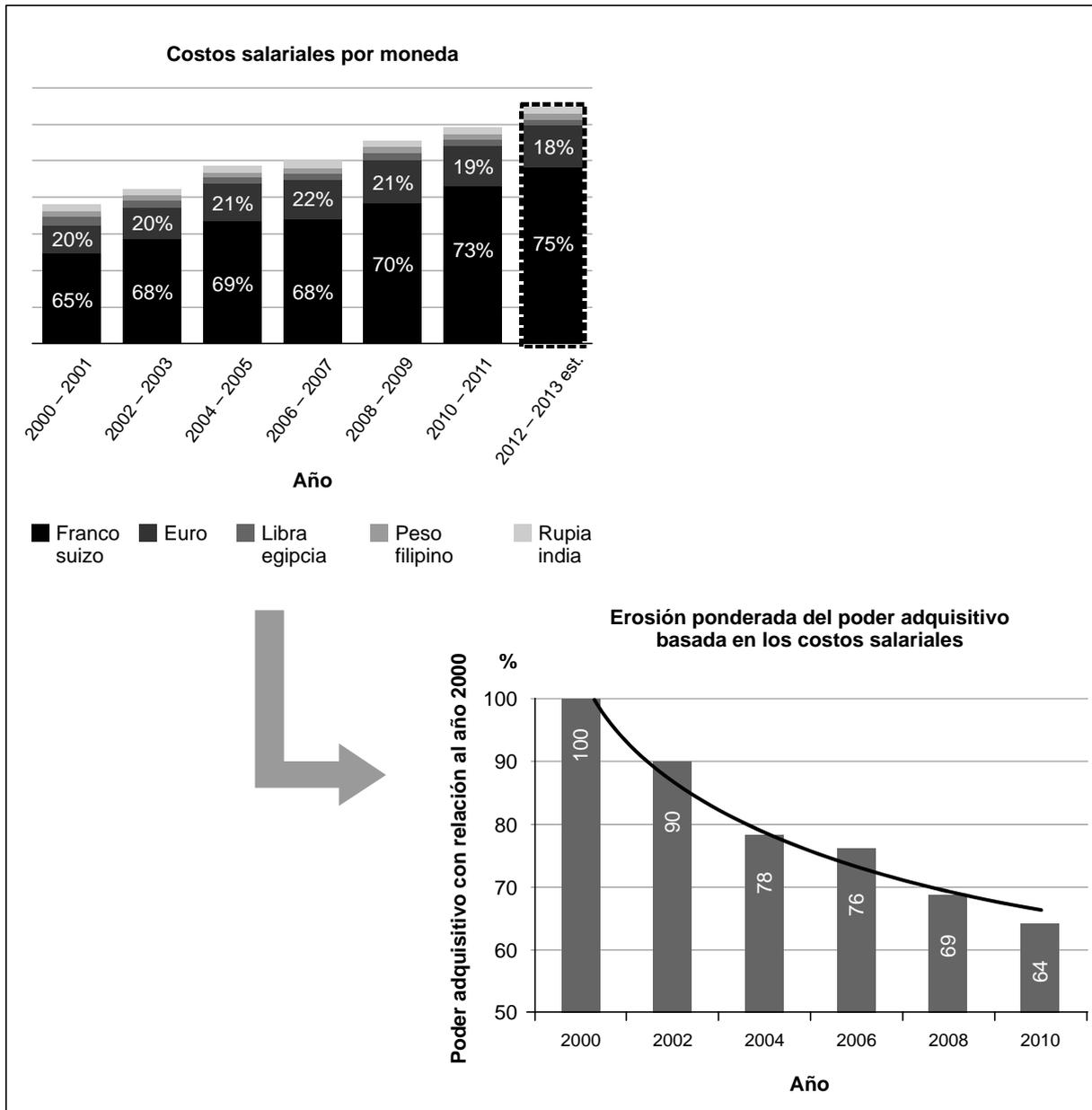
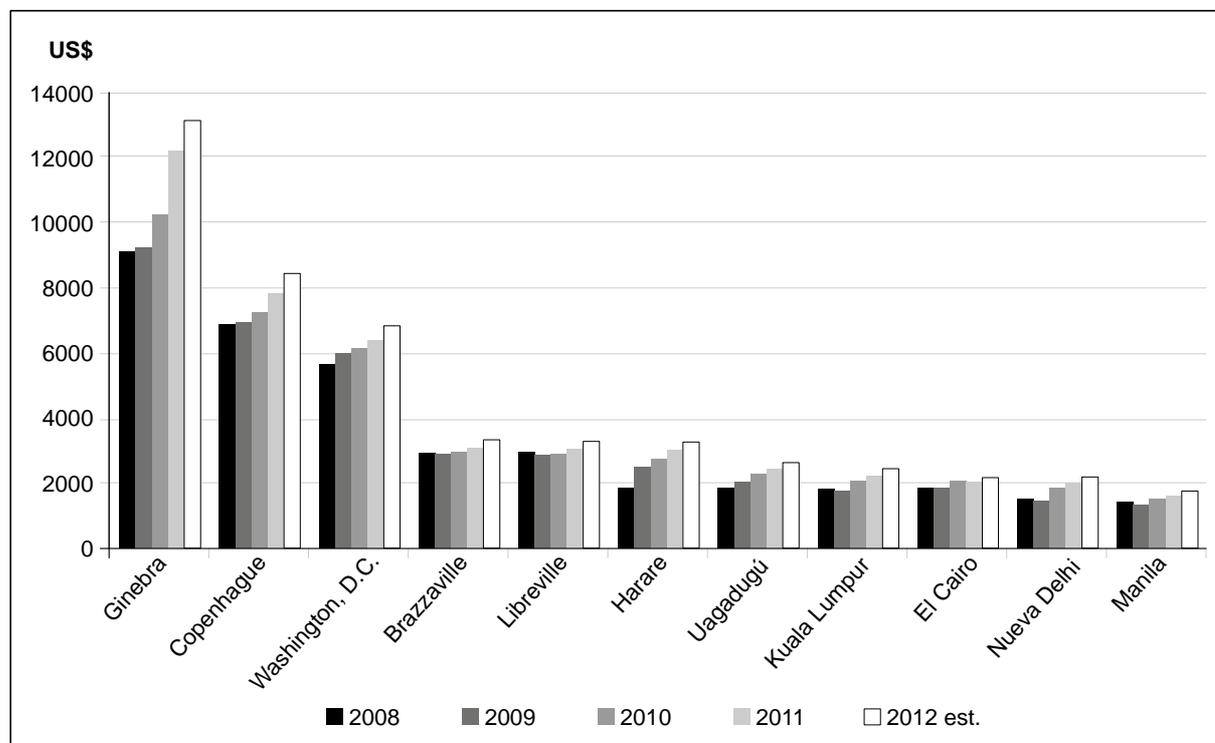


Figura 3. Costos salariales mensuales medios del personal de la categoría de servicios generales: comparación entre algunos lugares de destino



21. Este problema a largo plazo solo se puede resolver estableciendo un equilibrio entre las monedas en que se efectúan los ingresos y aquellas en que se realizan los gastos, como se dijo anteriormente y lo sostuvo asimismo el Comité Consultivo de Expertos Independientes. Esta situación se puede mejorar cambiando la moneda en que se facturan actualmente las contribuciones señaladas por el franco suizo y reasignando algunas funciones a lugares de destino de más bajo costo.

MARCO DE CONTROL FINANCIERO: ANTICIPOS AL PERSONAL

Anticipos de sueldo

22. En su informe interino a la 64.^a Asamblea Mundial de la Salud, el Comisario de Cuentas señaló defectos en la observancia de los procedimientos de concesión de anticipos de sueldo,¹ destacando riesgos especiales en el caso de las cantidades anticipadas al personal de la Oficina Regional para África, respecto de las cuales podría ser necesario hacer anulaciones de asientos en los libros. En el informe se recomendó que se hicieran esfuerzos para lograr el reembolso de los anticipos pendientes y se revisaran y reforzaran los controles internos de los anticipos de sueldo.

¹ Documento A64/30.

23. Pueden concederse anticipos de sueldo en situaciones de emergencia que así lo requieran, como la evacuación del personal de una oficina durante un periodo prolongado o en caso de retrasos administrativos en la inclusión de un funcionario en la nómina regular. Esta última eventualidad fue frecuente en la Oficina Regional para África en 2009 y 2010, debido al gran número de contratos que se renovaron y a la transición al Sistema Mundial de Gestión, que se estaba llevando a cabo al mismo tiempo. En algunos casos los anticipos de sueldo se hicieron en las oficinas en el país y su registro posterior se vio retrasado. En 2009 también hubo muchos casos de anticipos de sueldo hechos desde el Centro Mundial de Servicios a funcionarios de la Sede a raíz de los retrasos administrativos en la tramitación de los contratos. En ocasiones, estos anticipos no se recuperaron una vez que los funcionarios abandonaron la Organización.

24. Para hacer frente a estos problemas se han emprendido tres iniciativas principales.

i) En primer lugar, a lo largo de los últimos 12 meses se han hecho importantes progresos en la implantación de un procedimiento robusto de gestión y control de los anticipos de sueldo que incluye los elementos siguientes:

a) Todas las solicitudes de anticipo de emergencia deben ser hechas a través del Sistema Mundial de Gestión y aprobadas por el Director de Administración pertinente o por el Administrador de Recursos Humanos del Centro Mundial de Servicios.

b) Todas las solicitudes de anticipo de sueldo que sean aprobadas deben enviarse al servicio de nóminas del Centro Mundial de Servicios para que se controle su conformidad con la normativa.

c) Todos los anticipos de sueldo son tramitados por el sistema de nóminas, y las órdenes de pago son emitidas por el Centro Mundial de Servicios; la recuperación de los anticipos, que se descuenta en el Centro Mundial de Servicios de los pagos de sueldos posteriores, es ahora automática.

d) Se ha acabado con la práctica de hacer los anticipos de sueldo desde las oficinas en los países, y son los directores de administración y finanzas los responsables de velar por el cumplimiento de esta nueva normativa.

ii) En segundo lugar, se han hecho cambios en las cadenas de personal y de responsabilidad a fin de reforzar la rendición de cuentas al Contralor con respecto a la gestión de las nóminas.

iii) En tercer lugar, se ha formado un equipo bajo la supervisión general del Contralor para que lleve a cabo un análisis completo de los saldos resultantes de los anticipos de sueldo anteriores en todos los lugares de destino y para garantizar que, cuando sea necesario, se proceda a su reembolso a la Organización. Hasta la fecha, este análisis ha generado los resultados siguientes:

a) En toda la Organización, a fecha del 30 de junio de 2011, había 1807 casos de antiguos funcionarios que adeudaban cantidades por un montante total de US\$ 4,6 millones. Las mayores cantidades corresponden a la Oficina Regional para África y a la Sede (véase el desglose en el cuadro *infra*). Hasta ahora, el análisis y el trabajo de seguimiento se han completado en dos tercios de los casos, habiéndose dado prioridad a las cantidades más elevadas.

Cuadro. Anticipos de sueldo: cantidades adeudadas por antiguos funcionarios al 30 de junio de 2011

Lugar de destino	Sede	África	Asia Sudoriental	Europa	Mediterráneo Oriental	Pacífico Occidental	Total
Cantidad (en millones de US\$)	1,2	2,6	0,1	0,1	0,4	0,2	4,6
Casos	553	739	107	96	132	180	1 807

b) El análisis reveló que, aunque muchos de estos saldos tuvieron su origen en retrasos en la renovación de contratos o en la transición al Sistema Mundial de Gestión, algunos eran mucho más antiguos y correspondían a anticipos de sueldo que no se habían registrado adecuadamente y habían salido a la luz tras la transición al Sistema Mundial de Gestión.

c) En algunos casos, los anticipos reflejados en los comprobantes de cuentas se compensan con las cantidades adeudadas por la Organización, por ejemplo por devengos debidos a los empleados cuando abandonan la Organización. La contabilidad de estos saldos compensados se ha corregido y será examinada por el Comisario de Cuentas como parte de la certificación de los estados financieros bienales. En otros casos, los antiguos funcionarios han reembolsado o deberán reembolsar las cantidades adeudadas y el seguimiento necesario está en curso. Hasta la fecha se han recuperado US\$ 2,8 millones, que representan 1100 de los 1807 casos mencionados.

d) El resto del trabajo está en curso, pero se considera que la recuperación de los fondos es poco probable en unos 300 casos. De acuerdo con este análisis, se calcula que podría ser necesario anular en los libros asientos por valor de US\$ 600 000. De esta cantidad, aproximadamente unos US\$ 250 000 corresponden a la Oficina Regional para África, y los US\$ 350 000 restantes a otros lugares de destino, principalmente la Sede.

25. Aunque esa anulación en los libros sería preocupante, hay que ponerla en el contexto de los US\$ 2000 millones que se pagan en sueldos cada bienio; así pues, la cantidad en cuestión supone un 0,03% de las nóminas bienales. La Secretaría está reivindicando activamente las cantidades que siguen pendientes de cobro, y se informará de la situación final en los estados financieros del bienio 2010-2011, que se presentarán a la 65.^a Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2012.

26. La Directora General está supervisando personalmente los progresos que realiza la Secretaría en la recuperación de todas las cantidades importantes adeudadas por antiguos funcionarios y en el mejoramiento del Sistema Mundial de Gestión, de modo que en el futuro los anticipos se puedan vigilar más estrechamente en toda la Organización. Además, el Director Regional para África se está ocupando personalmente de la resolución de los problemas relacionados con los anticipos de sueldo en la Región de África.

Marco de control interno

27. La introducción del Sistema Mundial de Gestión ha permitido imponer mejores controles en un entorno descentralizado. Las mejoras de procedimiento antes mencionadas con respecto a los anticipos de sueldo son un ejemplo concreto. Están previstas otras mejoras que abarcan otros procesos administrativos y de gestión, gracias a lo cual se podrá implantar un marco integrado de control interno

que garantice que todos los procesos con consecuencias financieras tengan puntos de control claramente definidos y queden señaladas las responsabilidades individuales. Por ejemplo, se han hecho mejoras de procedimiento para reforzar la aplicación de la política de viajes, en particular mediante un control más estricto del proceso de aprobación de los viajes, y garantizar una mejor planificación de estos que permita hacer las reservas con más antelación, con la consiguiente reducción del precio de los billetes.

28. Otros procesos de gestión en los que está prevista la introducción de mejoras son los relativos a los pagos por atenciones sociales, las propuestas y los acuerdos con donantes, y la gestión de los devengos del personal.

GESTIÓN DE RIESGOS

29. Se ha seguido mejorando el marco de gestión de riesgos en relación con las funciones administrativas. El logro principal desde el informe anterior del Comité ha sido la mayor integración de dicho marco en los instrumentos de gestión existentes y el fortalecimiento de la función de «encargado del riesgo». El proceso de planificación operativa permite incluir las consideraciones relativas a los riesgos en los planes operativos para el siguiente bienio; además, las responsabilidades importantes de los encargados del riesgo se incluirán en los objetivos de desempeño de los funcionarios correspondientes para ese bienio.

30. Por lo que hace a la gestión de riesgos institucionales, se han dado los primeros pasos para detectar los riesgos estratégicos a nivel de toda la Organización a partir de los objetivos estratégicos y las áreas prioritarias de esta, principalmente las relativas a las funciones administrativas de finanzas, recursos humanos, planificación y tecnología de la información. Este trabajo tendrá que ser analizado y validado en la Secretaría por un foro más amplio del personal directivo superior antes de presentarlo al Comité en su próxima reunión, en mayo de 2012.

31. Se está considerando una estructura de gobernanza que implique al personal directivo superior de la Organización.

32. Los procesos del marco a nivel de toda la Organización se basarán en la experiencia y las enseñanzas adquiridas en la esfera administrativa.

SISTEMA MUNDIAL DE GESTIÓN

33. Hará falta actualizar el Sistema Mundial de Gestión antes de noviembre de 2013, cuando el tipo de apoyo prestado por Oracle para la versión actual baje de «ampliado» a «de sostén». Este tipo de apoyo no satisface las necesidades de la OMS y se considera que constituye un riesgo inadmisibles para esta. La compra de la actualización no solo permitirá que la OMS reciba el apoyo pleno de Oracle más allá de 2013, sino que se beneficie también de cualquier evolución en la tecnología pertinente.

34. A este respecto, la Secretaría ha seguido trabajando en la hoja de ruta para desarrollar aun más el Sistema Mundial de Gestión. Los trabajos de investigación técnica para la actualización comenzaron en septiembre de 2011 con el fin de tener listos los resultados para el final del año; poco tiempo después se podrá empezar la planificación pormenorizada para efectuar la actualización técnica propiamente dicha. Como parte de esta actividad se está efectuando un análisis para detectar opciones que permitan reducir las adaptaciones especiales del Sistema Mundial de Gestión con el fin de prove-

char mejor las funciones corrientes de Oracle y de esta manera reducir los costos vinculados con el mantenimiento del Sistema. En el presupuesto por programas 2012-2013 se han reservado en total US\$ 5 millones para la actualización. De forma paralela, se está realizando un estudio de alto nivel para analizar las repercusiones de los requisitos del Sistema Mundial de Gestión que se derivarían de los cambios propuestos al marco de gestión basada en resultados, como se menciona en el programa de reforma de la OMS.

INTERVENCIÓN DEL COMITÉ DE PROGRAMA, PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN

35. Se invita al Comité a considerar la conveniencia de recomendar que el Consejo Ejecutivo ofrezca sus puntos de vista en torno a las siguientes opciones con respecto al presupuesto:

- i)* la formulación de propuestas pormenorizadas con respecto a un mecanismo de reajuste anual del cálculo de los gastos presupuestados con el fin de explicar las consecuencias de las variaciones importantes de las fluctuaciones monetarias en el poder adquisitivo del presupuesto aprobado;
- ii)* la elaboración de propuestas ya sea para ajustar el monto de las contribuciones señaladas en dólares de los Estados Unidos en función de la evolución de los tipos de cambio o para calcular en francos suizos una parte de dichas contribuciones;
- iii)* el establecimiento de las enmiendas del Reglamento Financiero de la Organización Mundial de la Salud que implicarían las líneas de acción mencionadas en el apartado *ii)*.

= = =