

Reforma de la OMS

Financiación de la OMS

Aspectos generales

1. La mejora de la transparencia, armonización y previsibilidad de la financiación de la OMS es un aspecto central de la reforma de la Organización. En diciembre de 2012, en una reunión extraordinaria del Comité de Programa, Presupuesto y Administración del Consejo Ejecutivo se aceptaron cinco propuestas para avanzar en este sentido, las cuales fueron aprobadas posteriormente por el Consejo Ejecutivo en su 132.ª reunión, en enero de 2013.¹

2. Después, varios Estados Miembros pidieron aclaraciones sobre la operacionalización y ejecución de estas propuestas. El objetivo del presente documento consiste en proporcionar información acerca de:

- i) las implicaciones que para la resolución sobre el presupuesto por programas 2014-2015 y para el Reglamento Financiero y las Normas de Gestión Financiera de la OMS tendría la aprobación por la Asamblea Mundial de la Salud del proyecto de presupuesto por programas en su totalidad;
- ii) la forma y el formato del diálogo sobre financiación;
- iii) la asignación estratégica de los recursos de la OMS, y
- iv) la función de los órganos deliberantes de la Organización en las diferentes fases del ciclo de financiación del presupuesto por programas de la OMS.

Aprobación del presupuesto por programas de la OMS en su totalidad

3. La OMS se financia con una combinación de contribuciones señaladas que aportan los Estados Miembros y de contribuciones voluntarias aportadas por los Estados y por agentes no estatales. En 2003, la OMS emprendió un sistema de programación y presupuestación basado en resultados en el que los productos entregables se basan en los fondos de las contribuciones tanto señaladas como voluntarias. Sin embargo, en la actualidad la Asamblea Mundial de la Salud *solo* aprueba la parte del

¹ En los documentos EBPBAC/EXO2/2 y EB132/3 figura un análisis detallado de la situación y los problemas financieros de la OMS, y una descripción de las propuestas examinadas en la reunión extraordinaria del PBAC sobre la financiación y en el EB132.

presupuesto por programas que se financia con las contribuciones señaladas (es decir, aproximadamente un 25%).

4. Esto limita la supervisión colectiva por la Asamblea Mundial de la Salud de cerca de un 80% del presupuesto total de la Organización, así como su capacidad para pedir cuentas a la Secretaría sobre la totalidad de los recursos disponibles para la ejecución del programa acordado de la OMS, sus prioridades y los productos entregables previstos.

5. El paso a la aprobación del presupuesto en su totalidad constituye un cambio radical con respecto al funcionamiento actual de la OMS. Los productos entregables que figuran en el presupuesto por programas serán ahora los elementos principales de la labor de la Organización y de sus esfuerzos de movilización de recursos, y facilitarán una mejora de la disciplina presupuestaria.

6. Además de fijar límites a las contribuciones señaladas, la aprobación fijará límites realistas, y no basados en aspiraciones, a las contribuciones voluntarias. Asimismo, demostrará una mayor identificación de los Estados Miembros con las necesidades de recursos de la OMS reflejada en un mayor compromiso por armonizar las contribuciones con las prioridades programáticas del presupuesto, y ayudará al Director General a asegurar la financiación de la totalidad del presupuesto por programas de la OMS. Además, debería facilitar la capacidad de la Organización para utilizar el presupuesto por programas como instrumento central para planificar los recursos humanos y financieros, así como la gestión eficaz de los potenciales riesgos financieros para la OMS.

La resolución sobre el proyecto de presupuesto por programas 2014-2015 y las modificaciones del Reglamento Financiero y las Normas de Gestión Financiera de la OMS

7. Para que la Asamblea de la Salud apruebe el proyecto de presupuesto por programas de la OMS en su totalidad son necesarias varias modificaciones tanto en la resolución sobre el presupuesto por programas como en el Reglamento Financiero y las Normas de Gestión Financiera. En la resolución sobre el presupuesto por programas para el ejercicio financiero 2012–2013, los Estados Miembros *asignaron* el monto de las contribuciones señaladas a 13 dotaciones presupuestarias. El término «asignación» era pertinente en ese contexto, dado que se aplicaba específicamente a la distribución de las contribuciones señaladas. En el contexto de la aprobación del presupuesto en su totalidad, las contribuciones voluntarias no pueden ser «asignadas» del mismo modo, dado que se trata de fondos que todavía no están asegurados.

8. Aun reconociendo que las obligaciones legales y financieras de los Estados Miembros se limitan a la parte del presupuesto total de la OMS relativa a las contribuciones señaladas, en la resolución sobre el proyecto de presupuesto por programas 2014-2015 se pedirá a la Asamblea de la Salud que:

- apruebe el programa de trabajo bienal de la OMS y las medidas de desempeño, y acuerde la totalidad de los recursos necesarios para ejecutar ese programa;
- reparta el presupuesto total entre las seis categorías de trabajo de la OMS;
- determine que el programa se financiará con una combinación de contribuciones señaladas y contribuciones voluntarias, y
- aliente a los Estados Miembros y a otros contribuyentes a que apoyen, con carácter voluntario, la financiación del presupuesto por programas en su parte de contribuciones voluntarias.

9. Para compaginar el Reglamento Financiero y las Normas de Gestión Financiera de la OMS con la resolución sobre el presupuesto por programas antes mencionada, las modificaciones del Reglamento Financiero y las Normas de Gestión Financiera de la OMS aclaran que el Director General está autorizado a aumentar y gastar los recursos disponibles de conformidad con el presupuesto aprobado y que las obligaciones financieras de los Estados Miembros tras la aprobación del presupuesto se siguen limitando a las contribuciones señaladas.

Un diálogo sobre financiación estructurado y transparente

10. El diálogo sobre financiación propuesto tiene por objetivo aumentar la previsibilidad y transparencia de la financiación de la OMS antes de que empiece la ejecución del presupuesto bienal. Se trata de un mecanismo transparente que permita a los contribuyentes aumentar la armonización de los recursos con los productos acordados por los Estados Miembros, tal como se establece en el presupuesto por programas. La intención es que contribuya a la plena financiación del presupuesto por programas de la OMS para 2014-2015.¹

Estructura del diálogo sobre financiación y participación en las reuniones correspondientes

11. El diálogo sobre financiación tendrá lugar después de que la Asamblea de la Salud apruebe el presupuesto por programas y constará de dos reuniones específicas, previstas provisionalmente para el 24 de junio de 2013 y el 25 y 26 de noviembre de 2013. Todos los Estados Miembros serán invitados a participar en ellas. Además, se invitarán los agentes no estatales que aporten a la OMS más de US\$ 1 millón (exceptuadas las empresas del sector privado). La participación será presencial o a través de la web. Los debates que tengan lugar en esas reuniones serán facilitados por el Presidente del Comité de Programa, Presupuesto y Administración. Se prevé que ambas reuniones estimulen el diálogo entre los participantes acerca de la mejor forma de garantizar la financiación de la Organización.

Primera reunión: lanzamiento del diálogo sobre financiación

12. El primer debate sobre la financiación tiene como objetivo proporcionar a los participantes información sobre las necesidades de financiación de la Organización. En la reunión se examinará la labor prevista en el presupuesto por programas 2014-2015 y se ofrecerá información adicional sobre los fondos ya disponibles para ello. En esta primera reunión también se ofrecerá a los participantes información adicional relacionada con la estructura de la segunda reunión y los métodos para seguir los progresos hechos entre una reunión y otra en materia de contribuciones a la Organización.

Segunda reunión para el diálogo sobre financiación

13. La segunda reunión tiene por objetivo aumentar la previsibilidad y la armonización de la financiación de la OMS. El orden del día de la reunión incluirá detalles programáticos de lo que la OMS pretende lograr, y dónde, y expondrá la labor de los diferentes niveles y las diferentes partes de la Organización. En esta segunda reunión se destacarán los compromisos de financiación hechos hasta la fecha y se identificarán los déficits en relación con el presupuesto por programas. Asimismo, se aportará información adicional derivada del proceso de planificación operacional de la OMS.

¹ Es posible que el diálogo sobre financiación no incluya necesariamente debates sobre el componente del proyecto de presupuesto por programas 2014-2015 relativo a las emergencias.

14. Se propone que en la segunda reunión del diálogo de financiación el Director General dé a conocer la distribución provisional de los fondos flexibles a disposición con miras a costear completamente cada categoría de trabajo y oficina principal al comenzar el bienio, fundamentada en un análisis detallado del alineamiento de los recursos disponibles con el presupuesto por programas.

15. La segunda reunión permitirá que los Estados Miembros y otras entidades no estatales que hacen aportaciones a la OMS discutan la información presentada por la Secretaría en torno a las actividades programáticas y los costos conexos. En la reunión también se entablará un diálogo entre los Estados Miembros y las entidades no estatales que hacen contribuciones a la OMS con el fin de examinar las carencias de recursos e idear soluciones conjuntas para financiar por completo el presupuesto por programas. Lo que se pretende es formular un método concreto para hacer frente a los déficit persistentes. De esta manera se sentarán las bases para preparar un plan de ingresos y financiación que se someterá a la consideración de los órganos deliberantes en 2014 para solicitar su orientación (véase la sección acerca de la función de los órganos deliberantes de la OMS).

Periodo comprendido entre las reuniones del diálogo de financiación

16. En dicho intervalo habrá conversaciones entre posibles contribuyentes y la Secretaría, con miras a enunciar compromisos de financiación que se presentarán en la reunión de noviembre de 2013 del diálogo de financiación. Dichas conversaciones se realizarán por los canales y mecanismos establecidos de la OMS y habrán de basarse en una imagen clara de las necesidades de financiación. Durante este periodo también se efectuará la planificación operativa de la OMS y ello dará apoyo a los debates de la segunda reunión del diálogo de financiación, según lo descrito.

La 66.^a Asamblea Mundial de la Salud DECIDE:

Establecer un diálogo de financiación, que será convocado por el Director General y dirigido por el Presidente del Comité de Programa, Presupuesto y Administración, en torno a los recursos que necesita el presupuesto por programas; la primera reunión del diálogo, acerca del proyecto de presupuesto por programas 2014-2015, se realizará en 2013, con arreglo a las modalidades descritas en el presente informe.

Asignación estratégica de los recursos de la OMS

17. La asignación de recursos en la OMS ha sido una empresa problemática a lo largo de su historia. Los distintos modelos que se han aplicado han conseguido buenos resultados en grado variable.

18. La experiencia acumulada hasta la fecha indica que el método para asignar los recursos institucionales tiene que apuntar a la «asignación equitativa» a las oficinas principales, dar cabida a todos los recursos financieros de la institución –sean contribuciones señaladas o voluntarias– y atender las inquietudes principales acerca del uso que se hará de las contribuciones señaladas y cuándo se conocerá la parte que corresponde a las oficinas regionales.

19. El presupuesto por programas 2014-2015 tiene un carácter de transición; la asignación se ha basado en las expectativas de los Estados Miembros de lograr un presupuesto realista basado en las tendencias anteriores de los ingresos y los gastos, así como en los productos entregables institucionales acordados que reflejaran los cambios programáticos del énfasis motivados en las prioridades sanitarias. Precisamente por ese carácter de transición es importante que la Secretaría informe periódicamente a los órganos deliberantes sobre los ingresos y los gastos para que estos supervisen o aconsejen una corrección del rumbo, según corresponda.

20. Se reconoce que las contribuciones señaladas son los recursos más flexibles a disposición de la OMS y por ello tienen que utilizarse estratégicamente. Se admite asimismo que una divergencia demasiado drástica con respecto a la asignación según el método precedente puede crear riesgos graves en relación con los compromisos vigentes y a largo plazo relativos a las cuestiones programáticas y de dotación de personal.

21. El paso a la imposición de un límite realista al presupuesto por programas exige aplicar un nuevo método para asignar los recursos. Hace falta que la OMS implante un mecanismo de movilización de recursos que sea transparente y esté bien coordinado, con miras a asignar equitativamente recursos que se utilicen y gestionen eficazmente y arrojen los resultados deseados. Se pretende que la asignación de recursos se arraigue en los principios de transparencia, equidad y apoyo a los países más necesitados, y se guíe además por una definición neta de las necesidades acorde con las prioridades de la OMS. La asignación estará fundamentada en una sólida planificación y un cálculo de costos de los productos, realistas y de abajo arriba, guiadas por funciones y deberes claros en los tres niveles de la Organización. Además, se deberá dar la debida consideración al desempeño, las funciones básicas de la Organización y las áreas de esta que funcionen mejor y con la mayor eficacia. El nuevo mecanismo de asignación estará finalizado y se empezará a aplicar en la preparación del proyecto de presupuesto por programas para 2016-2017.

Función de los órganos deliberantes con miras a la financiación del presupuesto por programas en su totalidad

22. La función supervisora de los órganos deliberantes acerca de la financiación del presupuesto por programas se puede considerar en el marco de las tres fases distintivas del ciclo financiero de la OMS:¹ establecimiento de prioridades y preparación del presupuesto por programas; un periodo de diálogo de financiación; y la movilización de recursos focalizada, coordinada y a nivel de toda la Organización (figura).

23. En la **primera fase** las prioridades de la Organización serán aprobadas por los órganos deliberantes, comenzando por las reuniones de los comités regionales, pasando por la reunión del Consejo Ejecutivo en enero y terminando en la aprobación, por la Asamblea Mundial de la Salud, del presupuesto por programas un año antes de su ejecución.

24. En la **segunda fase**, que comienza cuando la Asamblea de la Salud aprueba el presupuesto por programas, los Estados Miembros y otras entidades no estatales que efectúan contribuciones se unen para entablar un diálogo transparente de financiación con la finalidad de armonizar los recursos con el presupuesto por programas y velar por que al comienzo de la ejecución del presupuesto haya una mayor previsibilidad.

25. En relación con el diálogo de financiación en concreto, el Comité de Programa, Presupuesto y Administración y el Consejo Ejecutivo, en enero del primer año del bienio, considerarán la información del Director General y le ofrecerán orientación acerca del resultado del diálogo, que formará parte de un plan institucional amplio sobre ingresos, financiación y movilización de recursos. Los órganos deliberantes examinarán además el uso que el Director General haya dado a los dineros de distinta procedencia con que cuenta la Organización para financiar plenamente cada categoría de trabajo y oficina principal al comenzar el bienio.

¹ Según lo señalado en el documento EBPBAC/EXO2/2.

26. La **tercera fase**, consistente en la movilización coordinada de recursos en toda la Organización, se extenderá durante la ejecución bienal del presupuesto. En esta fase la finalidad es centrarse en las áreas que necesitan más fondos de conformidad con el diálogo de financiación. La Secretaría seguirá desplegando esfuerzos de movilización de recursos a lo largo del ciclo presupuestario con el fin de abordar los déficit, como parte de la implicación constante con los asociados. Se trazará un plan de acción a nivel de toda la Organización para la movilización de recursos, cuya aplicación quedará a cargo del Director General y los directores regionales y será examinado por los órganos deliberantes.

27. Durante la tercera fase, y habida cuenta de las recomendaciones del Consejo Ejecutivo en su reunión de enero, la Asamblea de la Salud, en mayo del primer año del bienio, proporcionará orientaciones al Director General acerca de los ingresos garantizados y recibidos, las áreas presupuestarias que siguen necesitando recursos y los gastos iniciales vinculados con la ejecución del presupuesto. En 2014 se presentará a la Asamblea de la Salud una evaluación del diálogo de financiación y de las experiencias de movilización de recursos con el fin de que sea examinada por los Estados Miembros, quienes proporcionarán orientaciones sobre posibles medidas correctivas, cuando corresponda, antes de llevar adelante el proceso de financiación del presupuesto por programas 2016-2017.

28. La información que se presente a los órganos deliberantes en el segundo año del bienio se ampliará para incluir los ingresos recibidos, garantizados y pendientes, los déficit de financiación, los gastos y los resultados iniciales del primer año de la ejecución. Se invitará a los órganos deliberantes a brindar orientaciones en torno a las propuestas del Director General acerca de cualquier reprogramación de recursos o actividades que se juzgue necesaria, teniendo en cuenta los progresos realizados en la ejecución del presupuesto por programas, los nuevos mandatos recibidos y las resoluciones de la Asamblea Mundial de la Salud que lleven aparejadas consecuencias financieras y las necesidades emergentes de salud pública.

Figura: Función de los órganos deliberantes de la OMS en la consecución de la plena financiación del presupuesto por programas de la Organización

