



Reforma presupuestaria

Informe del Director General

En mayo de 1993, la Asamblea de la Salud, reconociendo la necesidad de velar por que la OMS ejecute sus programas del modo más transparente, eficiente y fructífero, asegurando el mejor aprovechamiento de los fondos y reorientando los recursos en función de las necesidades de salud prioritarias, adoptó la resolución WHA46.35 sobre la reforma presupuestaria. Esta resolución sirvió de orientación e inspiración para preparar el presupuesto por programas para 1996-1997, el primer presupuesto estratégico de la OMS.

Tras debatir el presupuesto por programas para 1996-1997, la Asamblea de la Salud adoptó la resolución WHA48.25 sobre la consolidación de la reforma presupuestaria y la resolución WHA48.26 sobre la reorientación de las asignaciones, en la que se pedía la transferencia del 2% del presupuesto por programas para 1998-1999 a programas de salud prioritarios a nivel de país. En el presente documento se informa sobre la aplicación de esas resoluciones, de acuerdo con lo solicitado por la Asamblea de la Salud. En su 97ª reunión, en enero de 1996, el Consejo Ejecutivo examinó una versión anterior de este documento, que ha sido actualizado para que refleje sus conclusiones y las del Comité de Administración, Presupuesto y Finanzas y del Comité de Desarrollo del Programa.

INDICE

	Página
I. Antecedentes	3
II. Reforma presupuestaria y principios generales del proceso de gestión de la OMS	3
III. Planes de acción	4
IV. Preparación del presupuesto por programas para 1998-1999, incluido el establecimiento de prioridades	4
V. Evaluación de los programas	5
VI. Reorientación de las asignaciones	6
VII. Asuntos que requieren especial atención de la Asamblea de la Salud.	7

I. ANTECEDENTES

1. En mayo de 1993 la 46ª Asamblea Mundial de la Salud, por medio de la resolución WHA46.35, pidió que se reformaran no sólo los procedimientos del presupuesto por programas sino también asuntos gestoriales más generales, incluida una evaluación regular de la marcha de las actividades hacia las metas convenidas y de las prioridades del presupuesto por programas. Entre tanto el proceso de gestión de la OMS se ha reformado con objeto de facilitar una planificación acertada y realista en todos los niveles de la Organización (véanse las secciones II y IV *infra*). La 47ª Asamblea Mundial de la Salud pidió nuevas medidas de reforma en su resolución WHA47.8.

2. En mayo de 1995, la 48ª Asamblea Mundial de la Salud, en la resolución WHA48.25 referente a la consolidación de la reforma presupuestaria, a la vez que reconocía el cumplimiento de varias de las disposiciones de las resoluciones WHA46.35 y WHA47.8, señaló que en relación con otras aún se necesitaban mejoras y pidió al Director General, entre otras cosas, «... **que refuerce el proceso de presupuestación estratégica para futuros bienios...**». Se formularon varias recomendaciones, que ya se han aplicado rigurosamente al formular las orientaciones para la preparación del presupuesto por programas para 1998-1999 (véase la sección IV *infra*). La cuestión de reorientar recursos hacia las prioridades se mantuvo como un aspecto central de todos los conceptos de la reforma presupuestaria.

3. Un asunto fundamental que se pidió en la resolución WHA48.25 fue que el presupuesto estratégico se tradujera en **planes de acción detallados, anuales y operacionales** (véase la sección III *infra*).

4. La Asamblea de la Salud adoptó asimismo la resolución WHA48.26 sobre la reorientación de las asignaciones (véase la sección VI *infra*).

5. En el presente documento se resumen las medidas ya adoptadas en respuesta a las resoluciones WHA48.25 y WHA48.26. El documento ha sido revisado para que refleje las conclusiones alcanzadas por el Consejo Ejecutivo en su 97ª reunión en enero de 1996.

II. REFORMA PRESUPUESTARIA Y PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCESO DE GESTION DE LA OMS

6. La reforma presupuestaria será parte integrante del desarrollo del proceso de gestión de la OMS, que comprende la formulación de la política programática, la programación, la presupuestación por programas, la ejecución y la evaluación, y está respaldado por el sistema de información para la gestión de programas. Los principios fundamentales del proceso de gestión de la OMS son los siguientes:

- los programas que dan efecto a la **política** (expuesta en los **programas generales de trabajo**), que refleja las necesidades de los Estados Miembros y expresa una perspectiva mundial de los programas de la OMS;
- la **programación por objetivos**: proceso en que se determinan los objetivos sobre la base de las orientaciones del programa general de trabajo, se definen las prioridades estratégicas y financieras con arreglo a esos objetivos y a las metas mundiales, y se establecen metas para los resultados por alcanzar;
- la **presupuestación estratégica**: proceso por el cual los gestores de programas especifican los «productos» que se han de conseguir en el bienio, en consonancia con las prioridades, y por el que la Organización hace provisiones presupuestarias para los programas principales;

- la **planificación detallada de las actividades en fechas lo más cercanas posible al momento de la ejecución** mediante la elaboración de **planes de acción anuales**;
- el aprovechamiento óptimo del tiempo del personal mediante la vinculación de las actividades planificadas en los **informes de evaluación anual del personal** y, en particular, en los planes de trabajo del personal, con las actividades comprendidas en los planes de acción;
- una **gestión más responsable** mediante la **vigilancia sistemática de la ejecución**, los progresos realizados y los gastos, así como la **evaluación de la idoneidad, la eficiencia, la eficacia, el gasto y, cuando proceda, el impacto del «producto»**;
- la **circulación de información en todos los niveles**: el **sistema de información para la gestión** respaldará el proceso y proporcionará a los gestores de programas información exhaustiva para ayudarles a planificar y evaluar las actividades sobre la base de la mejor información disponible.

7. La **formación del personal** en los elementos del proceso de gestión de la OMS es un componente fundamental del sistema, con miras a establecer prácticas de gestión bien documentadas en todos los niveles de la Organización.

8. En las secciones siguientes se indican las medidas adoptadas para aplicar la reforma presupuestaria en el marco del desarrollo del proceso de gestión de la OMS; la orientación propuesta y los esfuerzos desplegados para seguirla deben considerarse un primer paso en un proceso que se mejorará posteriormente.

III. PLANES DE ACCION

9. Una parte esencial de la presupuestación estratégica es la elaboración, en fecha más próxima a la ejecución, de planes de acción. Estos constituyen un instrumento de gestión básico para los gestores de programas y se almacenarán sistemáticamente en un soporte electrónico. A tal efecto, se ha acelerado el desarrollo del sistema de gestión de actividades, un componente del sistema de información para la gestión de programas, que entrará en funcionamiento en marzo de 1996.

10. El Consejo Ejecutivo, por conducto de su Comité de Desarrollo del Programa y de su Comité de Administración, Presupuesto y Finanzas, participó desde una fase temprana en la tarea de traducir el presupuesto estratégico en planes de acción anuales, de conformidad con lo solicitado en el párrafo (1) de la resolución WHA48.25. El Consejo Ejecutivo observó que los planes de acción eran un instrumento de planificación interna del que se esperaban resultados satisfactorios concretados en una planificación de actividades y una asignación de recursos eficaces, en la coordinación de actividades orientadas a metas y prioridades de organización. Los órganos deliberantes, sin embargo, recabaron información sobre la definición de las prioridades y los fines estratégicos, sobre su plasmación en actividades y asignaciones de recursos, y sobre las principales actividades de la Organización a todos los niveles. Dicha información podría facilitarse en forma de resúmenes de planes de acción que deberían aportar datos concretos a nivel de programa o, en algunos casos, a nivel de componente programático, centrándose en los objetivos y metas, las actividades principales, los recursos asignados y los indicadores de la actuación. Las recomendaciones del Consejo ayudarán a mejorar la preparación de los planes de acción para 1997.

IV. PREPARACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA 1998-1999, INCLUIDO EL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

11. En enero de 1996 el Comité de Administración, Presupuesto y Finanzas y el Comité de Desarrollo del Programa examinaron las orientaciones facilitadas en octubre de 1995 para preparar el proyecto de prespues-

to por programas de 1998-1999. Dichas orientaciones se basaron en el principio de presupuestación estratégica por programas, y tuvieron en cuenta la experiencia adquirida en la preparación del presupuesto por programas de 1996-1997, así como la necesidad de una mayor participación de los miembros del Consejo en el establecimiento de prioridades en una fase lo más temprana posible del proceso, en respuesta a la resolución WHA48.25 (véase el párrafo 2 *supra*).

12. El propio Consejo consideró que era difícil establecer prioridades y facilitar orientación para el bienio 1998-1999 mientras no estuviera más clara la situación financiera de la Organización durante el bienio corriente. Tomó nota con profunda preocupación del nivel sin precedentes alcanzado por las contribuciones pendientes y señaló a la atención de los Estados Miembros la importancia de pagar las contribuciones lo antes posible para permitir al Director General aplicar ordenadamente el presupuesto por programas.

13. Dada la crítica situación financiera afrontada por la Organización en el bienio 1996-1997, el Consejo pidió al Director General que, previa consulta con el Consejo de Políticas Mundiales, enviara en marzo de 1996 a todos los miembros un informe escrito sobre la situación financiera de la Organización en esas fechas. El Consejo pidió además al Director General que convocara una reunión del Presidente del Consejo Ejecutivo, tres miembros del Comité de Desarrollo del Programa y otros tantos del Comité de Administración, Presupuesto y Finanzas, así como el Consejo de Políticas Mundiales, incluidos el Director General y los Directores Regionales, reunión que debería celebrarse en Ginebra alrededor del 17 de mayo de 1996, con la finalidad de formular recomendaciones sobre las prioridades de la OMS para 1998-1999, teniendo en cuenta las recomendaciones de la segunda reunión del Comité de Desarrollo del Programa, celebrada en enero de 1996, y los ulteriores debates del Consejo. Al comienzo de la 49ª Asamblea Mundial de la Salud se informará en el documento A49/16 Add.1 sobre las conclusiones de la reunión de mayo respecto a las prioridades de la OMS para 1998-1999.

14. Se pidió al Director General que informara al Consejo Ejecutivo en su 99ª reunión, en enero de 1997, sobre la consolidación de la reforma presupuestaria y, en particular, sobre la coordinación de la programación, la presupuestación, la evaluación y la contabilidad financiera, aportando su parecer sobre la racionalización de la gestión de los fondos extrapresupuestarios, y a fin de mantener informado periódicamente al Consejo sobre los procedimientos de presupuestación por programas, el desarrollo de políticas y los mecanismos de planificación. El Consejo adoptó la resolución EB97.R4 sobre estos asuntos, con disposiciones respecto a A) la reforma global, incluida la reorientación de las asignaciones, B) el establecimiento de prioridades y C) el «proceso de gestión».

V. EVALUACION DE LOS PROGRAMAS

15. En las resoluciones WHA46.35 y WHA47.8 se pidió el establecimiento de un proceso de evaluación regular de la marcha de las actividades hacia las metas convenidas; se entiende que por «metas convenidas» la Asamblea de la Salud se refería no sólo a las metas concretas para cada bienio del presupuesto por programas, sino también a las del Noveno Programa General de Trabajo. A tal efecto, el Comité para el Desarrollo de la Gestión decidió, en octubre de 1995, que el sistema de evaluación de la OMS debía asegurar una gestión más responsable mediante la vigilancia sistemática de los progresos y de los gastos y la evaluación de la idoneidad, la eficiencia, la eficacia, los gastos y, cuando procediera, el impacto del «producto». Los gestores de programas diseñarían indicadores para facilitar la evaluación siempre que fuera posible.

16. En espera de la elaboración de un sistema de evaluación para toda la Organización, se aplicarán los siguientes principios para evaluar los planes de acción anuales:

- al elaborar los planes de acción, se evaluará la idoneidad de los resultados planificados en relación con las metas de los programas generales de trabajo y con otras metas generales;

- durante la ejecución, los **progresos** se controlarán en relación con el calendario de actividades y los marcadores; y los gastos, en relación con las previsiones de gastos en dinero y en tiempo de personal;
- al término del periodo de ejecución se efectuará una comprobación final de la medida en que se haya ejecutado el plan de acción y se hayan alcanzado las metas, y de la utilización y la calidad de la labor del personal y de otros recursos presupuestarios; se hará una evaluación general de la **eficacia** de la producción de resultados;
- siempre que sea necesario y procedente, y por lo menos una vez en el plazo correspondiente a cada programa general de trabajo, se evaluará el **impacto** de cada programa. Los planes para la evaluación del impacto serán un componente esencial del sistema de evaluación que se está estableciendo.

17. El Consejo Ejecutivo aprobó diversas propuestas de evaluación regular y sistemática de políticas, programas y planes de acción como parte integral del proceso de reforma, y aprobó el desarrollo de indicadores de la actuación, metas y objetivos específicos de la OMS para facilitar el proceso de evaluación.

VI. REORIENTACION DE LAS ASIGNACIONES

18. La cuestión de la asignación de los recursos del presupuesto ordinario a los diversos niveles de la Organización se examinó en las reuniones de 1995 de la Asamblea de la Salud, el Consejo Ejecutivo y los comités regionales. La Asamblea de la Salud, mediante la resolución WHA48.32, adoptó una decisión innovadora en relación con el uso de ingresos ocasionales hasta un máximo de US\$ 20 millones, si se dispone de ellos, en el periodo 1996-1997, para programas prioritarios en los países. El Consejo Ejecutivo se mostró posteriormente de acuerdo con la propuesta del Director General de que, si se diera la remota posibilidad de disponer de ingresos ocasionales, dichos ingresos deberían gastarse en programas prioritarios en los países en Africa.

19. Para los bienios siguientes, la Asamblea de la Salud, en la resolución WHA48.26, pidió al Consejo y al Director General:

1) que inicien, como parte del proceso de reforma presupuestaria, un proceso de transferencias presupuestarias bienales de las actividades mundiales e interregionales a los programas de salud prioritarios a nivel de país, en el contexto de las prioridades recomendadas por el Consejo, empezando por una transferencia del 2% en el presupuesto por programas para 1998-1999, y que revisen esa necesidad cada bienio a fin de lograr que se transfiera el máximo de recursos a programas de salud prioritarios a nivel de país;

2) que velen por que en cada proyecto de presupuesto por programas se muestren los sectores programáticos a partir de los cuales se han efectuado las transferencias;

3) que informen a la 49ª Asamblea Mundial de la Salud de las medidas adoptadas en aplicación de esta resolución.

20. El Director General incorporará, pues, la transferencia del 2% de las actividades mundiales e interregionales a los programas de salud prioritarios a nivel de país en sus propuestas presupuestarias para 1998-1999, que el Consejo examinará en 1997. En su 97ª reunión el Consejo Ejecutivo aprobó la propuesta de transferir el 2% de los recursos para 1998-1999 del programa mundial e interregional a programas en los países, la mitad para integrar las actividades contra el VIH/SIDA en la línea de acción de los programas de la OMS, y la otra mitad para combatir enfermedades que puedan ser eliminadas o erradicadas en los países más necesitados.

21. El Consejo Ejecutivo, en su 96ª reunión celebrada en mayo de 1995, examinó brevemente las asignaciones regionales. En esa ocasión, propuso que las comparaciones se basaran tanto en los gastos efectivos como en el presupuesto aprobado. Para hacer posibles esas comparaciones, en las presentaciones futuras se incluirán las cifras resultantes de la ejecución. Todas las regiones identificaron una razón particular para un aumento de sus asignaciones con cargo al presupuesto ordinario. Cabe añadir que los programas mundiales e interregionales con base en la Sede también necesitan un mínimo de financiación básica para ser eficaces. Actualmente se está examinando la cuestión de trasladar oficinas y/o programas a fin de reducir gastos. En general, sin embargo, el mensaje es el mismo de otras veces: las necesidades superan los recursos disponibles.

VII. ASUNTOS QUE REQUIEREN ESPECIAL ATENCION DE LA ASAMBLEA DE LA SALUD

22. A la luz de las deliberaciones sobre los elementos arriba mencionados, así como del debate sobre la reforma en respuesta a los cambios mundiales,¹ la Asamblea de la Salud tal vez desee dar las gracias al Consejo Ejecutivo por su labor y:

- hacer suya la recomendación de que el 2% de los recursos para 1998-1999 sean transferidos del programa mundial e interregional a los países, la mitad para integrar las actividades contra el VIH/SIDA en la línea de acción de los programas de la OMS, y la otra mitad para combatir enfermedades que puedan ser eliminadas o erradicadas en los países más necesitados;
- hacer suyas las recomendaciones que figuran en el documento A49/16 Add.1 acerca de las prioridades de la OMS para el bienio 1998-1999; y
- pedir al Consejo Ejecutivo que continúe el seguimiento de la reforma presupuestaria.

= = =

¹ Documento A49/11.



World Health Organization
Organisation mondiale de la Santé

49ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD

Punto 22 del orden del día

A49/16 Add.1
21 de mayo de 1996

Reforma presupuestaria

Informe del Director General

El Director General transmite a la Asamblea de la Salud, para su información, el documento adjunto EB98/5, preparado para el Consejo Ejecutivo.



Reforma presupuestaria

Prioridades para el bienio 1998-1999

Informe del Director General

En este documento se exponen los sectores y criterios prioritarios propuestos por un grupo designado por el Consejo Ejecutivo. El grupo se reunió en Ginebra el 17 de mayo de 1996. El Consejo podrá, si lo estima oportuno, adoptar las propuestas del grupo como prioridades para el presupuesto por programas para 1998-1999.

1. En la resolución EB97.R4 se pidió al Director General «que convoque una reunión a la que asistan el Presidente del Consejo Ejecutivo, tres miembros del Comité de Desarrollo del Programa y otros tantos del Comité de Administración, Presupuesto y Finanzas (cada uno de ellos de una región diferente), así como el Consejo de Políticas Mundiales (incluidos el Director General y los Directores Regionales), que se celebrará en Ginebra alrededor del 17 de mayo de 1996, con la finalidad de formular recomendaciones sobre las prioridades para el bienio 1998-1999,... ». Tal reunión tuvo lugar el 17 de mayo de 1996.

PRIORIDADES PARA EL BIENIO 1998-1999

2. Tras debatir los principios generales del establecimiento de prioridades en la OMS, el grupo examinó los distintos tipos de prioridades para el trabajo de la Organización a diferentes niveles; asimismo, reiteró la importancia de las cuatro orientaciones de política del Noveno Programa General de Trabajo, como marco para la labor de la OMS.¹

3. El grupo insistió en la necesidad de restringir el número de prioridades, especialmente en periodos de austeridad financiera. Tras un examen detallado de las opciones, decidió ceñirse a las prioridades establecidas para 1996-1997 y adoptó, por lo tanto, los siguientes sectores prioritarios para 1998-1999:

- la erradicación de enfermedades transmisibles específicas;
- la prevención y el control de enfermedades transmisibles específicas;
- la salud reproductiva, la salud de la mujer y la salud de la familia;

¹ Esas cuatro orientaciones de política son las siguientes: A) integración del desarrollo sanitario humano en las políticas públicas; B) acceso equitativo a los servicios de salud; C) promoción y protección de la salud; y D) prevención y control de problemas sanitarios concretos.

- el fomento de la atención primaria de salud y otros aspectos que contribuyen a la atención primaria, tales como los medicamentos y vacunas esenciales y la nutrición;
- el fomento de la higiene del medio, especialmente el abastecimiento público de agua y el saneamiento;

4. Además, el grupo recomendó que el Director General, al considerar la reasignación de recursos, tuviera en cuenta los factores y criterios siguientes:

- la necesidad de mitigar la pobreza y de fortalecer la capacidad de los países para situar la salud en el marco del desarrollo general;
- las necesidades de los países menos adelantados y de las poblaciones más necesitadas;
- la carga de morbilidad y la naturaleza de las enfermedades prevalentes en los Estados Miembros;
- las consecuencias probables de la asignación de recursos adicionales a sectores de trabajo específicos;
- la actual relación entre los fondos del presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios para los sectores de trabajo en cuestión.

5. Considerando la importancia del establecimiento de prioridades para el programa de la OMS y tomando nota de la gran cantidad de información intercambiada durante la reunión y sus preparativos, el grupo propone al Consejo Ejecutivo que pida al Director General que presente al Comité de Desarrollo del Programa del Consejo Ejecutivo en su próxima reunión, en enero de 1997, un documento sobre el establecimiento de prioridades en la OMS.

INTERVENCION DEL CONSEJO EJECUTIVO

6. El Consejo Ejecutivo tal vez estime oportuno examinar las prioridades y criterios propuestos en los párrafos 3 y 4 *supra*, y remitirlos (según se modifiquen a la luz de sus deliberaciones) al Director General para la preparación del proyecto de presupuesto por programas para 1998-1999.

7. El Consejo Ejecutivo podría asimismo, si lo estima oportuno, pedir al Director General que prepare el documento mencionado en el párrafo 5 *supra* para la próxima reunión del Comité de Desarrollo del Programa, del Consejo Ejecutivo.

= = =