ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

CONSEJO EJECUTIVO **EB115/INF.DOC./7**
115ª reunión **12 de enero de 2005**
Punto 5.3 del orden del día provisional

Principios rectores para la asignación estratégica de recursos

INTRODUCCIÓN

1. Considerando el informe de la Secretaría sobre la resolución WHA51.31, la 57ª Asamblea Mundial de la Salud pidió al Director General que elaborara unos principios rectores y unos criterios para la asignación estratégica de recursos en la Organización, con miras a presentarlos al Consejo Ejecutivo en su 115ª reunión. La decisión dice así:

> «La 57ª Asamblea Mundial de la Salud, habiendo examinado el informe sobre las asignaciones del presupuesto ordinario a las regiones y tomando nota de las recomendaciones que figuran en el párrafo 21, decidió pedir al Director General que, en consulta con los Estados Miembros y las regiones, elaborara unos principios rectores basados en criterios objetivos que habrían de aplicarse en la asignación de fondos de todas las procedencias, teniendo en cuenta la equidad, la eficiencia y el desempeño, y el apoyo prestado a los países más necesitados, en particular los menos adelantados, y que se presentarían a la consideración del Consejo Ejecutivo en su 115ª reunión.»
>
> **(Decisión WHA57(10), 22 de mayo de 2004)**

2. El desarrollo de principios y criterios que orienten la asignación estratégica de recursos es una tarea que requiere la colaboración y participación de todos los niveles de la Organización, así como de los Estados Miembros, mediante consultas permanentes.

3. El presente documento se ha elaborado a partir de las observaciones formuladas por algunos Estados Miembros acerca del proyecto de principios rectores. Refleja también nuevas consultas y discusiones mantenidas por conducto de un grupo de trabajo de la Secretaría de la OMS con participación de las regiones y de la Sede. El documento profundiza en el proyecto de principios rectores, así como en el proceso relativo al uso estratégico de los recursos.

4. Este trabajo se está llevando a cabo al mismo tiempo que se abordan otros aspectos clave de la gestión. El Undécimo Programa General de Trabajo que actualmente se está desarrollando y que orientará la labor de la Organización durante el periodo 2006-2015, así como el marco de gestión basada en los resultados, incluido un proyecto de plan estratégico, estarán también estrechamente vinculados a la asignación estratégica de recursos. Otras aportaciones fundamentales para este empeño son las nuevas formas de colaboración entre y en los diferentes niveles de la Organización, en particular el desarrollo de «una estrategia, plan y presupuesto de país» y la descentralización. Por último, los esfuerzos desplegados a nivel de toda la Organización para aumentar la eficacia y la eficiencia propiciarán un uso más eficaz de los recursos y se beneficiarán a su vez de ello.

5. El desarrollo de unos principios rectores para la asignación estratégica de recursos brinda una oportunidad para reforzar aún más la gestión basada en los resultados que aplica la Organización. Es necesario hallar un equilibrio idóneo entre el enfoque de la presupuestación basada en los resultados y el desarrollo de principios y criterios para la asignación estratégica de recursos. Si bien estos dos planteamientos no se excluyen necesariamente, y hasta pueden ser complementarios, se impone la cautela para no volver a adoptar un enfoque basado en los recursos, que implica que éstos se asignan con independencia de la orientación estratégica y de los objetivos de la Organización.

6. En los últimos meses se ha dado forma a una propuesta para elaborar un nuevo marco de gestión basada en los resultados, al objeto de enfocar la planificación de manera más estratégica y de simplificar algunos procesos clave. Ello incluiría un plan estratégico de toda la Organización basado en el Undécimo Programa General de Trabajo, las estrategias de cooperación en los países y resoluciones de los órganos deliberantes. Desarrollado mediante un proceso consultivo exhaustivo y apoyado por dichos órganos, ese marco señalaría la dirección de la Organización durante seis años, lo que equivale a tres presupuestos bienales por programas. De ese modo se respaldaría y reforzaría el presupuesto bienal por programas y se le imprimiría continuidad.

7. En el siguiente diagrama se muestran los distintos procesos e instrumentos relacionados con la asignación estratégica de recursos.

8. Un componente clave de cualquier marco de gestión basada en los resultados es la posibilidad de vigilar la ejecución a lo largo del tiempo y de evaluar el impacto de los programas. La capacidad de vigilancia y de rendimiento de cuentas de la OMS se verá reforzada por el nuevo marco propuesto, dado que los procesos de planificación estarán mejor articulados, y ello permitirá preparar de forma más eficiente el presupuesto por programas. Es en este contexto en el que deben abordarse factores

tales como la ejecución y la eficiencia, mediante los informes de evaluación de la ejecución preparados por la OMS y otros mecanismos de vigilancia y evaluación.

ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS: PRINCIPIOS RECTORES Y PERSPECTIVAS

9. Se ha elaborado un proyecto de principios rectores en apoyo de la asignación estratégica de recursos en la Organización. A través de un proceso de consultas en línea, algunos Estados Miembros han expresado su apoyo general a dicho proyecto. Considerando que pueden orientar la labor en perspectiva, se transcriben a continuación los siete principios rectores revisados propuestos.[1]

Principio 1

La coordinación y asignación estratégica de recursos debe basarse ante todo en la planificación estratégica y en la presupuestación basada en los resultados, lo que significa que los resultados previstos se determinan después de un proceso de planificación a nivel de toda la Organización, y que los presupuestos se preparan de forma ascendente a partir de los recursos que se estima que se necesitarán para lograr esos resultados.

Principio 2

El presupuesto debe abarcar todos los recursos financieros de la OMS. Las necesidades de recursos deben considerarse de manera integrada, incluyendo los ingresos de todas las procedencias como parte de un solo presupuesto de toda la Organización.

Principio 3

El proceso de planificación debe guiarse por la orientación estratégica de la OMS a largo plazo, incluidas las particularidades regionales y de país y los resultados de los análisis de las estrategias de cooperación en los países. Las distintas perspectivas (programática, funcional y organizacional) de asignación estratégica de los recursos servirán para informar dicho proceso.

Principio 4

Deben definirse indicaciones sobre los recursos correspondientes para todo el periodo de planificación estratégica. Esas indicaciones deben ser lo suficientemente generales y favorecer la flexibilidad antes que la rigidez.

Principio 5

Durante el proceso deben tenerse en cuenta los resultados anteriores de cada programa u oficina. Para asegurarse de que se recompense a los programas u oficinas que mejor funcionen, se examinarán los informes de evaluación de la ejecución correspondientes al ciclo o ciclos presupuestarios anteriores. Los programas u oficinas que no hayan conseguido los resul-

[1] Véase el documento EB115/CD/1.

tados previstos serán analizados para poder determinar mejor las deficiencias y proporcionar el apoyo adecuado.

Principio 6

Para definir los márgenes de la asignación estratégica de recursos deberán tenerse en cuenta tres perspectivas complementarias.

a) La perspectiva programática refleja las prioridades de la Organización en cuanto a la ejecución de programas sustantivos, respondiendo a la pregunta ¿qué fines y objetivos desea conseguir la OMS? Esos fines y objetivos se establecen en el Programa General de Trabajo, en las resoluciones del Consejo Ejecutivo y la Asamblea de la Salud y en otros compromisos mundiales tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

b) La perspectiva funcional responde a la pregunta ¿cuál es la mejor manera de alcanzar esos fines y objetivos? Remite a las funciones básicas de la Organización, como su labor normativa y la cooperación técnica, y a la manera en que la OMS debe combinarlas de forma equilibrada para alcanzar con la máxima eficiencia sus objetivos estratégicos y los resultados mundiales previstos.

c) La perspectiva organizacional guarda relación con las oficinas de la OMS en los países, las regiones y la Sede. Responde a la pregunta ¿en qué nivel de la Organización se puede hacer mejor y más eficazmente el trabajo? Los recursos deben dirigirse hacia donde se realicen las actividades.

Principio 7

Los resultados del proceso de planificación estratégica y de la presupuestación basada en los resultados deben ser validados contrastándolos con las perspectivas y los criterios de la asignación estratégica de recursos. Puede que haya que introducir algunos ajustes, en particular corregir al alza o a la baja los resultados previstos. Es fundamental poner en marcha un proceso recursivo, transparente y consultivo para garantizar la integridad y credibilidad del enfoque de la presupuestación basada en los resultados.

Se vigilará periódicamente la asignación real de los recursos en comparación con los márgenes de las metas establecidas. Aunque las asignaciones reales pueden variar o desviarse de las metas en determinadas fases del ciclo de planificación estratégica, en el conjunto del periodo deben equilibrarse. Si se diera una variación sustancial, los márgenes de las metas podrían revisarse en función de esos cambios excepcionales de las circunstancias.

10. La asignación estratégica de recursos es ante todo un proceso consultivo. Estos principios deben permitir hacer un uso más eficaz de los recursos, validar los resultados de la presupuestación basada en los resultados, y priorizar la asignación de los recursos hacia los países más necesitados. En resumen: *hacer lo procedente de la manera adecuada y en el nivel adecuado.*

11. Las tres perspectivas expuestas en el Principio 5 son el núcleo del enfoque de la asignación estratégica de recursos. La perspectiva **programática** se aplica en el marco de los procesos de planificación estratégica, y proporciona tanto un marco orientativo para el desarrollo de programas como un instrumento para validar la coherencia de los resultados con los mandatos de la Organización. A partir de aquí la perspectiva **funcional** entra en acción para seguir perfilando los objetivos estratégicos, pro-

curando que se apliquen la descentralización, cuando ello fomente la eficacia o la eficiencia, y los enfoques estratégicos óptimos. La perspectiva **organizacional** incluirá conjuntos de recursos indicativos para cada nivel de la Organización, que guiarán la planificación estratégica y servirán de verificación frente a la evolución de la presupuestación basada en los resultados para garantizar la equidad y la solidaridad en apoyo de los países más necesitados.

12. La asignación estratégica de recursos debe tener en cuenta todas esas perspectivas igualmente importantes, que se describen con más detalle a continuación. Dichas perspectivas se deben poner en relación unas con otras, pues son interdependientes.

PERSPECTIVA PROGRAMÁTICA

13. La perspectiva programática se centra en «hacer lo procedente», en garantizar que exista una dirección estratégica clara y que la Organización se dote de los medios precisos para trabajar en esa línea usando los recursos con la máxima eficacia.

14. Los objetivos estratégicos, descritos en el plan estratégico propuesto, servirían de punto de partida y se determinarían mediante un procedimiento transparente y consultivo a nivel de toda la Organización. Se podrían revisar durante los ciclos posteriores de presupuestación bienal por programas para tener en cuenta las nuevas circunstancias y necesidades. El plan estratégico incluiría entre cuatro y ocho objetivos de alto nivel y entre 15 y 20 objetivos estratégicos, cuya ejecución se vería respaldada por enfoques estratégicos.

15. Para identificar los objetivos estratégicos hay que tener en cuenta varias dimensiones y criterios clave. Se trata de dimensiones y criterios que se han articulado ya de diversas formas en el pasado, y conviene aprovechar ese trabajo.[1] Algunos de los criterios identificados son los siguientes:

impacto potencial;

problema de salud grave de importancia e interés mundial;

ventaja comparativa de la OMS, relacionada con los objetivos y las funciones básicas de la Organización;

necesidades de los Estados Miembros identificadas mediante estudios epidemiológicos y de la carga de morbilidad; y

principales peticiones realizadas por los Estados Miembros, formuladas en los debates, las decisiones y las resoluciones.

16. Dependiendo de la naturaleza de los objetivos y enfoques estratégicos, y mediante un análisis funcional, se determinarán las necesidades de recursos correspondientes. Se asume que la distinta naturaleza de los objetivos y enfoques estratégicos y las funciones conexas puede tener distintas implicaciones desde el punto de vista de los costos. Esta indicación de los recursos serviría para orientar y verificar el proceso de presupuestación basada en los resultados.

[1] *10º PGT, 2002-2005*, p. 6, párr. 13; EBPDC3/7, *Establecimiento de prioridades en la OMS*, 20 de noviembre de 1996, pp. 2-3, párrs. 4-6; EUR/RC43/4, *Programme Budget Priorities 1996-1997*, pp. 3-4, párr. 13.

17. La clave para usar eficiente y eficazmente los recursos consistirá en hallar el equilibrio adecuado que garantice que se habiliten los recursos apropiados para *todos* los objetivos estratégicos de la OMS. El alto nivel de recursos de un programa no podrá esgrimirse como compensación de otros programas insuficientemente dotados.

PERSPECTIVA FUNCIONAL

18. La perspectiva funcional es fundamental para garantizar que las cosas se hagan «de la manera adecuada».

19. Esto enlaza con la perspectiva programática en la medida en que cada objetivo estratégico puede alcanzarse combinando distintas funciones que se describen en la Constitución de la OMS, las resoluciones de la Asamblea de la Salud y el Décimo Programa General de Trabajo. Es necesario revisar esas funciones como parte de la formulación del Undécimo Programa General de Trabajo.

20. La perspectiva funcional está también estrechamente relacionada, y quizá de forma más importante, con la perspectiva organizacional. Aunque todas las funciones se llevan a cabo en mayor o menor medida en todos los niveles, los diferentes niveles de la Organización cumplen funciones distintas.

21. Como parte del proceso de planificación estratégica, habría que hacer una evaluación para cada objetivo estratégico a fin de determinar la importancia relativa de las diferentes funciones en los distintos niveles de la Organización en lo que respecta a maximizar la eficacia y la eficiencia. Aunque generales, esas indicaciones ayudarían a orientar y validar el proceso de presupuestación basada en los resultados.

22. Un principio básico sería llevar a cabo las funciones lo más cerca posible de donde emane la acción.

PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

23. La perspectiva organizacional sirve para garantizar que hagamos lo conveniente «en el nivel adecuado». Se debe disponer de recursos a todos los niveles de la Organización, pero su distribución debe reflejar dónde puede hacerse el trabajo más eficientemente, así como las ventajas complementarias de los tres niveles de la Organización.

24. Para esta perspectiva, convendría desarrollar un mecanismo para evaluar y analizar el funcionamiento de la presupuestación basada en los resultados y garantizar la coherencia entre los objetivos estratégicos, el análisis funcional y el nivel de la Organización en que se lleven a cabo los trabajos.

25. Aprovechando la experiencia de otros mecanismos similares y aprendiendo de ella, se desprenden algunos principios generales que deben presidir su desarrollo para la OMS:

cualquier enfoque orientado a hacer un uso eficaz de todos los recursos en la Organización deberá estar firmemente anclado en los principios de equidad y solidaridad en apoyo a los países más necesitados, en particular a los países menos adelantados;

el mecanismo debe estar basado en criterios que puedan aplicarse para evaluar si se hace un uso racional de los fondos de todas las procedencias como parte de un presupuesto integrado de toda

la Organización, lo que incluye las contribuciones señaladas, los ingresos varios y las contribuciones voluntarias. No obstante, el mecanismo debería tener en cuenta quizá la diferente naturaleza de esos fondos;

habrá una indicación preliminar de los márgenes de recursos a asignar a cada uno de los tres niveles. Sin embargo, esto no implicará una predeterminación de las asignaciones de recursos que impida el proceso de presupuestación basada en los resultados.

26. La perspectiva organizacional debe ser coherente con las otras dos perspectivas. El conjunto de recursos indicativos para cada nivel debe reflejar la orientación, los objetivos y los enfoques estratégicos, así como las funciones conexas que deban llevarse a cabo, y podría establecerse de acuerdo con lo que se indica a continuación.

27. Los recursos asignados a nivel de país podrían comprender dos componentes; a saber:

un componente de **compromiso** igual para todos los países, que correspondería a los recursos necesarios para asegurar un nivel básico de apoyo en los países para los Estados Miembros. Representaría una menor proporción de los recursos totales de los países;

un componente **basado en las necesidades** que tendría en cuenta las necesidades sanitarias, la situación socioeconómica y el factor población, sobre la base de la orientación y los objetivos estratégicos.

28. Los indicadores deben ser fiables y comparables, se deben actualizar regularmente, y deben estar disponibles para todos los Estados Miembros; eso significa que se podrían utilizar indicadores indirectos apropiados a la espera de disponer de unos indicadores sanitarios y socioeconómicos más robustos y pertinentes. Hay que redoblar los esfuerzos para asegurarse de que la fiabilidad de los indicadores mejore rápidamente.

29. Debe haber un componente básico que abarque las funciones regionales y que sea relativamente uniforme para cada región. Todas las oficinas regionales deberían llevar a cabo algunas funciones en nombre de los Estados Miembros de la región, con independencia de la magnitud de sus necesidades relativas. Las funciones regionales deben considerarse en relación con las funciones llevadas a cabo en la Sede y en los países. Se incorporaría un componente adicional basado en las necesidades para reflejar las particularidades regionales.

30. Los conjuntos de recursos para una determinada región constarán por tanto de la suma de los recursos asignados a los países de esa región y los recursos destinados a la oficina regional. La cantidad deberá presentarse en forma de margen. El desglose subsiguiente dentro de las regiones lo recomendará cada una de ellas de conformidad con las políticas regionales respectivas establecidas por los comités regionales y en consonancia con la perspectiva y las políticas globales de la Organización. Es necesario establecer criterios de referencia a nivel de toda la Organización para garantizar la coherencia y la equidad entre los países y entre las regiones, incluida una presencia básica en los países, lo que puede exigir un enfoque progresivo a lo largo del tiempo.

31. El nivel indicativo y relativo apropiado de recursos para la Sede debe determinarse a la luz de la perspectiva programática y en relación con las funciones llevadas a cabo a nivel regional y en los países. Hay que considerar la función mundial de la Sede en el contexto de la descentralización, velando al mismo tiempo por la sostenibilidad de la función normativa mundial de la OMS.

ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS: EL PROCESO

32. Para poder aplicarla con éxito, la asignación estratégica de recursos exigirá un proceso consultivo robusto y transparente. Debe vincularse al marco de gestión basada en los resultados, incluido el proceso de planificación estratégica a seis años. A continuación se describen los pasos que deben darse para ello:

Paso 1: como parte del proceso de planificación estratégica, se definirían las metas y los objetivos estratégicos, y se indicarían las necesidades de recursos correspondientes a cada objetivo estratégico. Esto representa en sí mismo un proceso consultivo a nivel de toda la Organización a lo largo de varios meses, utilizando como base el Undécimo Programa General de Trabajo.

Paso 2: cada objetivo estratégico sería analizado para evaluar grosso modo en qué nivel organizacional debería centrarse la acción durante el periodo de planificación estratégica. Este análisis de las funciones de los tres niveles, así como los conjuntos relativos e indicativos de asignación de recursos basados en la perspectiva organizacional, se difundirían claramente por toda la Organización.

Paso 3: sobre la base de los objetivos estratégicos, y teniendo presentes las indicaciones de recursos estratégicos, se elaboraría el proyecto de presupuesto bienal por programas siguiendo un enfoque basado en los resultados. Ello requeriría probablemente varias iteraciones y consultas a nivel de toda la Organización.

Paso 4: el funcionamiento de la presupuestación basada en los resultados se validaría con arreglo a las tres perspectivas - programática, funcional y organizacional - y a las orientaciones formuladas en los pasos 1 y 2.

Paso 5: podrían requerirse ulteriores revisiones para asegurar la compatibilidad de los resultados con la orientación y los objetivos estratégicos; deberá garantizarse cierto grado de continuidad con las asignaciones existentes.

Paso 6: tras un proceso participativo de toda la Secretaría, el Director General presentaría una propuesta de asignación estratégica de los recursos a los comités regionales para que formularan observaciones, y posteriormente, por conducto del Consejo Ejecutivo, a la Asamblea de la Salud.

PASOS SIGUIENTES

33. Tras las observaciones que formule el Consejo Ejecutivo en su actual reunión, se preparará un nuevo borrador de los principios y criterios rectores para presentarlo en la 116ª reunión del Consejo.

34. Si son aprobados, los principios y criterios rectores se aplicarán al proceso posterior de planificación estratégica. Sobre la base del Programa General de Trabajo que se presentará a los comités regionales en septiembre de 2005, se elaborarían un plan estratégico y un proyecto de presupuesto por programas para 2008-2009. Éstos se presentarían a continuación a los comités regionales, en septiembre de 2006, para que formularan observaciones, y más tarde, en mayo de 2007, se someterían a la aprobación de la Asamblea de la Salud.

= = =