
Presupuestación y financiación de la OMS

Un panorama histórico

1. En el presente documento se presenta una breve perspectiva histórica¹ de la presupuestación y la financiación de la OMS para su examen por el Grupo de trabajo sobre la financiación sostenible establecido por el Consejo Ejecutivo en su 148.^a reunión.²

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

2. La situación actual de la financiación de la OMS debe examinarse con una óptica histórica. Desde el establecimiento de la Organización en 1948, su ámbito de trabajo y los resultados que se esperan de su labor han aumentado enormemente. Los factores externos, como a la expansión demográfica y económica, han impulsado un aumento de la demanda en relación con las prestaciones que puede proporcionar la Organización. La OMS ha pasado de ser un órgano cuyo trabajo se basaba predominantemente en la investigación y las normas a una organización que tiene en cuenta también la perspectiva del desarrollo y asume la iniciativa y el liderazgo en cuestiones sanitarias de ámbito mundial, como la respuesta internacional a los brotes, las crisis y las emergencias de los órganos deliberantes de la Organización, incluida la Asamblea Mundial de la Salud. Paralelamente al sistema de las Naciones Unidas, su estructura vertical y centrada en enfermedades concretas se ha transformado para adoptar un enfoque más holístico de la salud pública que abarca toda la gama de cuestiones propias del sector de la salud y promueve la participación más amplia de las comunidades a todos los niveles.

3. Los niveles cada vez mayores de recursos para la salud disponibles fuera de la OMS han permitido optar a una mayor financiación, si bien esta no se ha correspondido necesariamente con las prioridades presupuestarias de la Organización ni ha sido siempre sostenible. De esta forma, se ha creado una dependencia acusada de las contribuciones voluntarias que, a pesar de ser generosas y de gran valor, en su mayor parte no se pueden considerar sostenibles por lo que respecta a su predictibilidad.

4. La cuestión de la financiación de la OMS se sitúa, por tanto, en una intersección compleja entre tres grandes dimensiones:

- **La gobernanza:** los órganos deliberantes que ejercen la gobernanza de la Organización son la Asamblea Mundial de la Salud; el Consejo Ejecutivo y su Comité de Programa, Presupuesto y Administración; y los comités regionales. Sin embargo, la mayor parte de los donantes no

¹ Con anterioridad a la primera reunión del Grupo de trabajo sobre la financiación sostenible se distribuyó a los Estados Miembros un documento oficioso de antecedentes en el que se resumían las circunstancias, las tendencias y las actividades pasadas relativas a la financiación de la OMS.

² Decisión EB148(12) (2021).

estatales no participan en el proceso de toma de decisiones y la Secretaría solo puede ejecutar programas en la medida en que estos se financien. Este sistema dificulta la toma de decisiones en altos niveles sobre la priorización y la asignación de recursos.

- **El presupuesto y la priorización:** es importante entender que el presupuesto por programas de la OMS es distinto de un presupuesto gubernamental. En el presupuesto por programas, los órganos deliberantes aprueban los resultados que se deben obtener, las prioridades en las que centrarse y los recursos que se necesitarán para lograrlos. Por consiguiente, el presupuesto no se financia por completo por anticipado: solo las contribuciones señaladas ofrecen un cierto grado de predecibilidad. El resto del presupuesto depende de las aportaciones de los donantes y del grado en que sus contribuciones se ajusten a las prioridades programáticas, tal y como se expresan en los niveles presupuestarios. Como consecuencia de ello, podría darse el caso de que el montante total de los recursos disponibles supere la cantidad prevista en el presupuesto aprobado, a pesar de que no haya financiación suficiente para determinados programas. Estas deficiencias en la financiación se denominan «bolsas de pobreza».
- **La naturaleza de los recursos:** el presupuesto por programas se financia mediante una combinación de contribuciones señaladas, contribuciones voluntarias (que, en grados distintos, son específicas de objetivos concretos) y gastos de apoyo a programas (es decir, gastos generales que se imputan a toda contribución voluntaria);¹ todas estas fuentes de financiación tienen características y restricciones distintas y ofrecen oportunidades diferentes. Más del 80% del total de los recursos son contribuciones voluntarias de donantes públicos y privados que, obviamente, son quienes deciden realizar dichas contribuciones, en qué cantidades y en qué condiciones. Esto da lugar a bolsas de pobreza, debido a que los donantes destinan sus contribuciones en función de los resultados deseados y/o de la estructura organizativa.

PRIORIZACIÓN Y FINANCIACIÓN SOSTENIBLE

5. La sostenibilidad de la financiación no guarda relación solamente con el nivel de financiación necesario en un momento determinado. En el fondo de la cuestión se encuentran dos aspectos interrelacionados de la priorización y el modo de asegurarse que se financian suficientemente las áreas establecidas.

6. Los Estados Miembros y la Secretaría de la OMS dedican mucho tiempo y energía a debatir sobre las prioridades de la Organización, que quedan definidas en el programa general de trabajo a nivel estratégico, en el presupuesto por programas a un nivel más pormenorizado y en las decisiones y resoluciones de los distintos órganos deliberantes a nivel de la gobernanza. La cuestión principal que se plantea es el modo de garantizar una financiación suficiente y sostenible de esas prioridades para asegurarse de que la Organización consigue resultados.

7. En ese sentido, hay varias consideraciones importantes que hacer:

- El establecimiento de prioridades no es realista si lo lleva a cabo una parte pero la financiación proviene de otra parte que decide las cantidades aportadas.
- Por esta razón, para que el establecimiento de prioridades sea de utilidad debe acompañarse de un debate sobre el modo de financiarlas de una forma realista y que puedan definir aquellos que establecen dichas prioridades.

¹ Para más detalles sobre la financiación flexible, véase el documento EB148/26.

- Este razonamiento parece convincente, pero también es cierto que surgen reservas con respecto al nivel de financiación que se puede asumir. Por tanto, es preciso llegar a un acuerdo acerca del nivel de priorización que debe acompañarse de recursos suficientes y de lo que entrañará; por ejemplo, se deberá plantear la cuestión de las áreas que se deberán considerar, en el mejor de los casos, prioridades secundarias en el caso de que no se obtenga suficiente financiación específicamente para ellas.
8. Tanto los Estados Miembros como la Secretaría han intentado mejorar el establecimiento de prioridades y la gestión y la financiación del presupuesto por programas a lo largo de los años.
9. Ante la tensión existente entre la dependencia de las contribuciones voluntarias que, en gran medida, no son previsibles, y las necesidades crecientes de financiación, la Secretaría de la OMS convocó en enero de 2010 una consulta oficiosa sobre el futuro de la financiación de la OMS.¹ Aunque, en un principio, el debate debía centrarse en dicha financiación, se acabaron planteando cuestiones más esenciales acerca de la función de la Organización y de la naturaleza de sus actividades básicas, teniendo en cuenta la rapidez con que cambia la situación relativa a la salud en el mundo. En la consulta se llegó a la conclusión de que la OMS tenía, principalmente, las siguientes necesidades:
- aprovechar más eficazmente su posición de liderazgo en la esfera de la salud mundial,
 - conservar la flexibilidad y la capacidad de adaptarse a un entorno cambiante y a nuevos retos; y
 - reconsiderar la diversidad de sus actividades actuales y seleccionar menos prioridades.
10. Estos puntos siguen siendo tan válidos hoy como hace una década.
11. Gracias a los esfuerzos de los Estados Miembros y de la Secretaría, se han logrado mejoras en la presupuestación de la OMS, por ejemplo, gracias a la gestión basada en los resultados, la transición a una integración plena del presupuesto y la aplicación de reformas internas en la gestión. También han sido provechosos los intentos por aumentar la financiación sostenible, por ejemplo, gracias al establecimiento de la cuenta de contribuciones voluntarias básicas, la celebración de diálogos sobre la financiación de la Organización y la introducción de la financiación temática. Sin embargo, en pocas ocasiones se han coordinado ambos enfoques. Los órganos deliberantes continúan definiendo las prioridades en el presupuesto por programas aprobado, pero la financiación de ese presupuesto depende predominantemente del conjunto de donantes, cuyas prioridades colectivas no suelen estar en sintonía.
12. Si fuera posible determinar y consensuar al mismo tiempo los compromisos con las prioridades y su financiación, la OMS estaría en mejores condiciones de cumplir lo que se le exige.

RESUMEN HISTÓRICO

13. Las circunstancias, las tendencias y las actividades pasadas encaminadas a mejorar la financiación de la OMS han influido en su presupuesto a lo largo del tiempo —sobre todo en lo relativo a la fijación de prioridades— y han dado lugar a un aumento considerable del presupuesto. Para entender mejor los principales factores que influyen en el presupuesto, las prioridades y la financiación de la OMS deben analizarse desde los cuatro ángulos siguientes:

- Factores externos

¹ https://www.who.int/dg/future_financing/es/ (consultado el 23 de marzo de 2021).

- Cambios en los recursos disponibles para el sector de la salud a nivel internacional
- Los esfuerzos de los Estados Miembros para reforzar el presupuesto de la OMS
- Los esfuerzos de los Estados Miembros para mejorar la financiación de la OMS

CONCLUSIÓN

14. La pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19) no solo ha demostrado claramente que sigue siendo necesario que la OMS sea una organización sólida, capaz y dinámica, sino que ha puesto de manifiesto que esta necesidad es ahora más urgente. El mundo necesita un liderazgo fuerte a escala planetaria para responder a las crisis sanitarias y para mantener y ampliar los logros en materia de salud pública obtenidos desde 1948. Para que la OMS pueda seguir avanzando y para que sus Estados Miembros continúen confiando plenamente en su capacidad para obtener resultados, es preciso responder a tres preguntas fundamentales:

- ¿Cuáles son las principales prioridades —según las definen los órganos deliberantes— que la OMS debe ser capaz de cumplir en cualquier circunstancia?
- ¿Qué nivel de recursos se necesita para que la Organización pueda cumplir esas prioridades?
- ¿Cuál es el enfoque más sostenible para garantizar la disponibilidad de esos recursos?

= = =