
Informe de la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Financiación Sostenible

1. El Grupo de Trabajo sobre la Financiación Sostenible celebró su segunda reunión de manera virtual los días 28 a 30 de abril de 2021, bajo la presidencia del Sr. Björn Kümmel de Alemania y con los siguientes Vicepresidentes: el Sr. Iddrisu Yakubu de Ghana, el Sr. Raúl Vargas Juárez de México, la Sra. Mouna Mcharek Hadiji de Túnez, la Sra. Meutia Hasan de Indonesia y la Sra. Bronwyn Field de Australia. Asistieron a la reunión representantes de 95 Estados Miembros.

2. El Grupo de Trabajo decidió retomar el debate sobre la elaboración de un enfoque sistémico de alto nivel para determinar las funciones esenciales de la OMS que deberían financiarse de manera sostenible. El debate se inició con el análisis de los problemas actuales y el panorama general. Al respecto, el Presidente del Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión (CCEIS) expuso sus reflexiones personales.

3. Las cinco principales observaciones/recomendaciones derivadas de la ponencia del Presidente del CCEIS fueron: 1) la separación entre las decisiones sobre los recursos estratégicos y financieros podría conducir a dificultades de alineación; 2) puede que la contribución al presupuesto de la OMS por habitante mundial (US\$ 0,39) no sea suficiente; 3) las contribuciones señaladas en tanto que proporción del total de ingresos de la OMS siguen una tendencia descendente que debería revertirse con un incremento considerable de aquellas; 4) debería considerarse la introducción de un incremento anual de las contribuciones señaladas en consonancia con el crecimiento del PIB mundial del año previo; y 5) algunas partidas importantes de gastos de la OMS deberían estar financiadas de forma sostenible.

4. La ponencia del Presidente del CCEIS generó un intenso debate. Uno de los principales temas que surgieron fue una petición para que el Presidente del CCEIS pusiera en común las posibles opciones para tratar las cinco observaciones/recomendaciones principales y su conexión con el establecimiento de prioridades en la OMS. En respuesta, el Presidente del CCEIS ofreció explicaciones más detalladas basadas en tres tipos de características de financiación: 1) las contribuciones señaladas deberían constituir una proporción mayor de los ingresos de la OMS y estar vinculadas a las tendencias del PIB mundial; 2) debería haber otra nueva forma de financiación sostenible (una contribución entre las contribuciones señaladas y las voluntarias); y 3) las contribuciones voluntarias deberían estar limitadas a una proporción menor de los ingresos de la OMS. El Presidente del CCEIS explicó que una solución de este tipo contribuiría a financiar la OMS de forma sostenible, a reducir la dependencia de las contribuciones voluntarias y a subsanar algunas ineficiencias. Asimismo, propuso que, con respecto al establecimiento de prioridades, cada iniciativa debería incluir una fecha de finalización y un costo asociado, y que los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de extinguir iniciativas específicas, según correspondiera. El Presidente del CCEIS hizo hincapié en que la OMS era una de las organizaciones más transparentes con las que ha trabajado, puesto que los datos y la información son públicos y pueden consultarse fácilmente; la OMS debe mejorar con la presentación de informes más concisos a los órganos deliberantes. Por lo que respecta a las eficiencias, el Presidente confirmó que en la experiencia del CCEIS, la OMS está gestionada eficientemente. Con todo, hay «bolsas de ineficiencias», por ejemplo en la gestión de las consignaciones y la

presentación de informes a los donantes, derivadas necesariamente del elevado número de consignaciones de poca cuantía y especificadas cuyos requisitos de presentación de informes no están normalizados. El Grupo de Trabajo manifestó su agradecimiento por la ponencia y los debates posteriores.

5. A continuación, los representantes de Gavi, la Alianza para las Vacunas, y el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, presentaron información sobre sus respectivos modelos de financiación. Durante los debates surgieron varios temas relativos a: 1) los mandatos y estructuras de gobernanza diferentes (y de ámbito más limitado) de Gavi y el Fondo Mundial en comparación con la OMS y sus repercusiones en la financiación; 2) la colaboración entre Gavi, el Fondo Mundial y la OMS en general y en el ámbito nacional; 3) la ventaja comparativa de la OMS en relación con los otros agentes mundiales del sector de la salud; y 4) las políticas relativas a la recepción de fondos no asignados a fines específicos.

6. Durante el debate, el representante de Gavi explicó que garantizar un sólido análisis de rentabilidad y comunicar de forma eficaz los resultados a los donantes son elementos que contribuyen a la recepción de fondos no asignados a fines específicos. El representante del Fondo Mundial señaló que un planteamiento conjunto que incluía tanto un liderazgo audaz en un escenario mundial como enérgicos activistas de la sociedad civil había logrado inicialmente que la idea del Fondo Mundial fuera una realidad. La financiación satisfactoria de ambos organismos se debía a los siguientes factores cruciales, entre otros: la naturaleza de sus mandatos, sus sólidos argumentarios en favor de la inversión validados por expertos de gran calibre, extensas actividades de promoción, anfitriones comprometidos en eventos de reposición y los esfuerzos dedicados a las comunicaciones. Ambas entidades destacaron la importancia de una financiación a largo plazo, previsible y flexible como requisito previo para su capacidad de ejecutar sus respectivos planes estratégicos y explicaron que esa había sido la expectativa desde el principio, aunque Gavi señaló que había tenido problemas para garantizarse una financiación previsible en sus diez primeros años. Sus ciclos de reposición permiten una financiación a más largo plazo que casi en su totalidad no está destinada a fines específicos, ofrecen una plataforma de negociación con los donantes y posibilitan la planificación de los países. Se reconoció que la OMS era un asociado crucial para Gavi y el Fondo Mundial («no podríamos funcionar sin la OMS») por su presencia en los países y sus funciones normativas y de reglamentación. El Grupo de Trabajo manifestó su agradecimiento por las dos ponencias.

7. En respuesta a las peticiones de información adicional remitidas durante la primera reunión del Grupo de Trabajo, la Secretaría presentó ponencias sobre: 1) los tipos de financiación para el presupuesto por programas de la OMS; 2) los gastos de apoyo a programas; y 3) los costos de las decisiones y resoluciones de los órganos deliberantes. En estas ponencias se resumió el contenido de tres documentos preparados por la Secretaría antes de la segunda reunión del Grupo de Trabajo.¹ Varios miembros del Grupo de Trabajo expresaron su agradecimiento a la Secretaría por las ponencias y los correspondientes documentos.

8. Durante los debates sobre los tipos de financiación del presupuesto por programas de la OMS, se explicó que los fondos para fines muy específicos requieren más tiempo y capacidad para la recaudación de fondos, la gestión y la presentación de informes. Con aproximadamente 3000 consignaciones activas en la OMS, de las que el 80% son contribuciones voluntarias para fines especificados con diferentes fechas de comienzo y finalización y requisitos concretos de presentación de informes, la carga administrativa es elevada y contribuye a las «bolsas de ineficiencia».

¹ Documentos EB/WGSF/2/3 (Visión general de los distintos tipos de financiación de la OMS, sus niveles y sus contribuyentes), EB/WGSF/2/4 (Gobernanza de la OMS: cálculo de costos de decisiones y resoluciones y su relación con el presupuesto por programas y sus financiación) y EB/WGSF/2/5 (Mecanismos de recuperación de costos de la OMS: gastos de apoyo a programas).

9. Durante los debates sobre los gastos de apoyo a programas, se ofrecieron explicaciones sobre el nivel de estos gastos en relación con el aumento de las contribuciones voluntarias. Se explicó que en el bienio 2020-2021 una gran proporción de las contribuciones voluntarias incluyen fondos para emergencias, que tienen una tasa inferior de gastos de apoyo a programas (7%), en comparación con la tasa uniforme del 13%. La Secretaría sigue haciendo todo lo posible por aumentar al máximo la partida de los gastos de apoyo a programas y limitar el número de excepciones a la tasa uniforme. Las principales excepciones a la tasa uniforme de los gastos de apoyo a programas se aplican a donantes institucionales (en particular la Comisión Europea, Gavi, el Fondo Mundial y las Naciones Unidas) o por actividad (incluidas las relacionadas con la respuesta a emergencias y la erradicación de la poliomielitis). En estos momentos, la partida de gastos de apoyo a programas es insuficiente para sufragar todas las funciones instrumentales de la OMS, por lo que la Secretaría se ve obligada a utilizar las contribuciones señaladas para cubrir los déficits. Una consideración general es también que todas las contribuciones voluntarias destinadas a fines específicos de los programas deberían sufragar el costo íntegro de las actividades emprendidas.

10. Durante el debate sobre el cálculo de los costos de las decisiones y resoluciones de los órganos deliberantes, el Grupo de Trabajo reconoció que había varios aspectos preocupantes que los Estados Miembros debían tener en cuenta, en particular la consideración de las verdaderas implicaciones presupuestarias y para los recursos de las decisiones o resoluciones y los consiguientes efectos del cálculo de costos. Por tanto, debería alentarse a los Estados Miembros a que prestaran la debida consideración a los aspectos operacionales de la aplicación de las resoluciones y decisiones en el momento de adoptarlas. Además, se explicó que cada año se adopta un número elevado de decisiones y resoluciones. En ese sentido, se subrayó de nuevo que en todas las decisiones y resoluciones deberían indicarse desde el principio los costos asociados, con una fecha exacta de finalización de las iniciativas recogidas («extinción»). También se debatió cómo garantizar que tales decisiones y resoluciones se acomodaran en los planes del presupuesto por programas aprobado. Se reconoció que esta era una cuestión de gobernanza que rebasaba el alcance de la financiación sostenible, pero también que tendría que disponerse de suficiente financiación flexible y previsible para que las cuestiones planteadas se trataran. De forma más general, el Grupo de Trabajo reconoció que en la reunión se habían planteado algunas propuestas interesantes que iban más allá de su mandato, y algunos Estados Miembros propusieron que valdría la pena examinar esas ideas en el seno de los órganos deliberantes.

11. Asimismo, el Grupo de Trabajo manifestó la necesidad de conocer mejor y tener con antelación los costos de las iniciativas de la Secretaría, y declaró que debería informarse y consultarse a los Estados Miembros sobre el particular en aras de la transparencia y la exhaustividad.

12. Los directores de dos departamentos de la OMS presentaron y describieron la estrecha relación entre la OMS y Gavi y el Fondo Mundial, respectivamente. Se subrayó que tanto Gavi como el Fondo Mundial dependen de la OMS por sus funciones normativas y de reglamentación y su papel como asociado para la aplicación y la asistencia técnica con una amplia presencia en los países. Cabe señalar que estas relaciones técnicas son sólidas y que en las evaluaciones externas la OMS ha sido considerada un asociado crucial y ventajoso para el Fondo Mundial y Gavi. Con todo, se subrayaron algunos problemas: 1) los considerables costos de transacción para la OMS (en particular las inversiones en recursos humanos y tiempo y los retrasos en la recepción de financiación) asociados a las formas actuales de trabajar; 2) los límites en la flexibilidad de los fondos que pasan a través de la OMS, muchos de los cuales están asignados a fines especificados; y 3) la función dual de la OMS en tanto que miembro de las juntas de dichas entidades y receptor de financiación. De forma más general, ambos directores explicaron también las dificultades que supone la gestión de las actividades cotidianas en sus respectivos programas, dado que una gran mayoría de su financiación procede de contribuciones para fines especificados compartidas en los tres niveles de la Organización. En estas reflexiones se subrayaron los desafíos a los que se enfrentan muchos programas técnicos de la OMS, que por su alta dependencia de los fondos para fines especificados no tienen la flexibilidad de ajustarse para atender nuevas prioridades ni la previsibilidad para planificarse a largo plazo.

13. A continuación, el Grupo de Trabajo deliberó sobre los mecanismos gubernamentales existentes que permiten a algunos Estados Miembros proporcionar financiación flexible a largo plazo a otros agentes mundiales del sector de la salud. Durante los debates, surgió un tema común cuando muchos Estados Miembros explicaron que se ofrece financiación plurianual a otros agentes mundiales del sector de la salud (incluidos Gavi y el Fondo Mundial) porque su labor tiene un ámbito más limitado que la de la OMS. Además, algunos de estos agentes logran efectos a lo largo de periodos más cortos y por tanto sus resultados son más tangibles debido a sus mandatos. Además, se señaló que las estructuras de gobernanza de Gavi y el Fondo Mundial reflejaban una influencia más considerable de los donantes en la asignación de los fondos, en contraste con la estructura de gobernanza de la OMS. Varios Estados Miembros hicieron hincapié en que asignan fondos que amplifican las políticas y estrategias nacionales y las prioridades en materia de salud y se alinean con ellas. Explicaron que la financiación a la OMS sigue con frecuencia principios similares. Si bien algunos Estados Miembros manifestaron interés en explorar un modelo de reposición para la OMS, otros estimaron que un modelo de ese tipo no sería posible para la OMS en tanto que organismo de las Naciones Unidas.

14. Hubo consenso generalizado en el seno del Grupo de Trabajo en que la OMS desempeña una función crucial entre los agentes mundiales del sector de la salud, y se subrayó su amplia presencia en los países, conocimientos técnicos y labor normativa; no obstante, en ocasiones falla la visibilidad con respecto a sus resultados e impacto. En ese sentido, la OMS no siempre ha sido capaz de articular su función esencial de una forma que comunique claramente su propuesta de valor frente a otros agentes mundiales del sector de la salud. El Grupo de Trabajo reconoció que se han conseguido progresos considerables en los últimos años, pero que es necesario seguir trabajando para demostrar sin fisuras de qué modo la labor técnica en los tres niveles de la Organización repercute en los resultados mundiales. La Secretaría acogió con agrado los comentarios francos de los Estados Miembros y señaló que se está prestando atención a este asunto. Subrayó que el Informe de mitad de periodo sobre los resultados de la OMS para 2020-2021 se había publicado en una página especial del sitio web de la OMS, y que se había emprendido una labor innovadora para articular mejor los resultados y el impacto en la 74.^a Asamblea Mundial de la Salud.

15. A continuación, el Grupo de Trabajo se centró en las opciones para la elaboración de un enfoque sistémico de alto nivel para determinar las funciones esenciales que deberían financiarse de manera sostenible. La Secretaría expuso los cinco enfoques principales, subrayando los costos estimados generales (no detallados) y ampliando la información facilitada en la primera reunión del Grupo de Trabajo. Se señaló que el patrimonio neto era pertinente para la asignación de fondos, y la Secretaría indicó que ese concepto podía añadirse a la definición de financiación sostenible. Seguidamente se debatió cada enfoque más detenidamente, uno por uno, y el Grupo de Trabajo formuló las siguientes observaciones:

- Enfoque 1 – considerar que todo el segmento básico representa la labor esencial de la OMS y financiarlo de forma sostenible: Varios Estados Miembros reconocieron que el enfoque 1, dados sus vínculos con el PGT y la Constitución, era ambicioso y cargado de aspiraciones, y propusieron que debería considerarse como el objetivo último que debe perseguirse. No obstante, estimaron que era difícil lograr ese objetivo a corto plazo. Algunos Estados Miembros plantearon la posibilidad de incrementos progresivos en el nivel de financiación sostenible a través de las contribuciones señaladas y de aumentos en la flexibilidad y previsibilidad de las contribuciones voluntarias a lo largo de un periodo acordado para lograr este objetivo. Se invitó al Grupo de Trabajo a que tuviera en cuenta que, si bien el enfoque podría parecer muy ambicioso, en realidad los Estados Miembros ya han aprobado un presupuesto básico de esta magnitud y esperan que la Secretaría lo ejecute como corresponda.

- Enfoque 2a – definir las seis funciones básicas de la OMS como funciones esenciales que requieren una fuente sostenible de financiación: Se invitó al Grupo de Trabajo a que examinara de qué modo podrían establecerse prioridades. Durante los debates, se señaló que este enfoque sigue siendo bastante amplio y que en la práctica es muy similar al enfoque 1.
- Enfoque 2b – definir las funciones esenciales con arreglo a su contenido o propósito: Durante los debates, varios Estados Miembros manifestaron interés en explorar el enfoque 2b como opción preferente. Se observó que podría analizarse más a fondo la posibilidad de un enfoque mixto que combinara aspectos de otros enfoques junto con el 2b. La Secretaría hizo hincapié en que la lista facilitada durante la ponencia era solo un ejemplo y que no incluía algunos elementos del PGT, como el liderazgo y el apoyo a los países, las enfermedades no transmisibles, las enfermedades transmisibles y la atención a los determinantes sociales de la salud. Se invitó al Grupo de Trabajo a que facilitara nuevas orientaciones a la Secretaría sobre lo que debería incluirse en la lista de funciones esenciales para facilitar un análisis más detallado y el cálculo de costos.
- Enfoque 3 – definir funciones esenciales fundamentadas en principios establecidos por el Grupo de Trabajo: La Secretaría aclaró que este enfoque no es independiente y que podría utilizarse en combinación con otro enfoque para definir principios que faciliten el establecimiento de prioridades.
- Enfoque 4 – servirse de un enfoque numérico para definir un umbral crítico para la financiación sostenible: Se debatieron tres tipos de enfoques numéricos. En el enfoque 4a se parte de que todos los efectos están financiados de manera sostenible, hasta un determinado porcentaje, y se utilizó el 50% a modo de ejemplo. Este enfoque no tiene en cuenta el hecho de que algunos ámbitos concretos 1) dependen por completo de la financiación flexible y 2) no deberían en puridad depender de las contribuciones voluntarias, y por tanto el 50% es un porcentaje demasiado bajo en ambos casos y el enfoque en sí no es lo suficientemente detallado. El Grupo de Trabajo reconoció que este enfoque, si no se perfilaba de forma más detallada, daría lugar a una asignación de fondos desigual entre las oficinas principales. Con el enfoque 4b se pretende equilibrar una dependencia excesiva de las contribuciones voluntarias de los cinco donantes principales. Si bien este enfoque resuelve uno de los principales problemas de la dependencia de contribuciones voluntarias para fines especificados, parte de la hipótesis de que la financiación específica no cambia de un bienio al siguiente. En el enfoque 4c se indica que la proporción de financiación flexible en la financiación total para un efecto específico es igual a la dependencia de efecto de los fondos sostenibles. Este enfoque es la opción numérica más compleja, lo que se reconoció como un posible inconveniente porque puede ser difícil de explicar. Con todo, se observó que este enfoque permitiría una asignación más equitativa de financiación sostenible.
- Enfoque 5 – garantizar que todos los efectos de todas las oficinas principales estén plenamente financiados (es decir, hacer reverdecer el mapa calórico): Una de las hipótesis de este enfoque es que las pautas de las contribuciones voluntarias para fines especificados no cambiarán. El Grupo de Trabajo reconoció que este enfoque presentaba algunas ventajas, pero se formularon varias preguntas sobre el origen de la financiación flexible, que debería analizarse más detenidamente. Si bien esta opción ayuda a las áreas infrafinanciadas, no solventaría algunas de las dificultades planteadas previamente por el Grupo de Trabajo, en particular la continuación de la dependencia de las contribuciones voluntarias para efectos específicos que en estos momentos dependen de ellas. Es más, persistirán las ineficiencias en relación con el elevado número de donaciones y la carga conexas de recursos humanos necesaria para la gestión de las consignaciones y la presentación de informes a los donantes.

16. Una vez analizados todos los enfoques, el Grupo de Trabajo subrayó la necesidad de más información sobre cada uno de ellos, y de estudiar detenidamente sus consecuencias. El Grupo de Trabajo estimó que convenía centrarse inicialmente en dos enfoques, por ejemplo los enfoques 1 y 2b, si bien señaló que todos seguían sobre la mesa. El Grupo de Trabajo sigue dispuesto a examinar otras posibles opciones para el cumplimiento de su mandato. Con respecto al enfoque 2b, se reiteró que combinarlo con otro enfoque, como el 3, 4 o 5, podría ser una forma de definir la financiación sostenibles necesaria. Se invitó al Grupo de Trabajo a que reflexionara sobre la lista de las funciones esenciales presentadas como ejemplo para el enfoque 2b e indicara qué elementos deberían añadirse o eliminarse. Se entendió que las funciones normativas del enfoque 2b incluían algunos aspectos de las enfermedades no transmisibles, si bien algunos Estados Miembros propusieron que se añadieran a la lista las enfermedades no transmisibles, el apoyo a los países y los determinantes sociales de la salud.

17. El Grupo de Trabajo indicó que el reconocimiento de la labor normativa de la OMS y su ventaja comparativa frente a otros agentes mundiales del sector de la salud debería ser un principio subyacente que debía examinarse para avanzar. Se invitó al Grupo de Trabajo a que siguiera reflexionando sobre lo que debería incluirse en una lista de funciones esenciales, que se debatirá en una futura reunión del Grupo de Trabajo (por ejemplo, utilizar otros enfoques numéricos, como los enfoques 4a y 5, con el fin de ajustar gradualmente las cuotas de recursos asignados al segmento básico a lo largo del tiempo).

18. En preparación para la tercera reunión del Grupo de Trabajo, se pidió a la Secretaría que describiera con más detalle los contenidos de las funciones normativas, en particular los bienes de salud pública, y los contenidos de las funciones que promueven la investigación y la innovación a favor de la salud mundial, con el fin de limitar potencialmente su alcance y calcular los costos del enfoque 2b. Se pidió también a la Secretaría que enumerara las funciones incluidas y no incluidas en la versión actual del enfoque 2b.

19. El Grupo de Trabajo concluyó su debate sustantivo e indicó que se reuniría de nuevo después de la 74.^a Asamblea Mundial de la Salud.

= = =