

**ORGANIZACION
PANAMERICANA
DE LA SALUD**

XXXIII Reunión

Washington, D.C.
Septiembre-Octubre 1988**ORGANIZACION
MUNDIAL
DE LA SALUD**

XL Reunión

INDEXEDTema 5.12 del programa provisionalCD33/26 (Esp.)
2 agosto 1988
ORIGINAL: INGLES**SITUACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, 1988-1989**

En la 101a Reunión del Comité Ejecutivo, el Director de la OSP presentó la situación del Presupuesto por Programas de 1988-1989 a la fecha de dicha reunión (Documento CE101/27), que figura en el Anexo I. Del presupuesto por programas originalmente aprobado para el bienio 1988-1989, que es de \$183.803.000, el Director proyectó una reducción potencial en programas financiados con fondos ordinarios en un estimado de \$23 millones, o 12,5%. De esta cantidad, \$4.940.000 se atribuyen a reducciones en los fondos disponibles a través de la OMS, \$15.000.000 a disminuciones proyectadas de las recaudaciones de la cuota de los Estados Unidos de América a la OPS y otros \$3 millones a reducciones de pagos de la cuota de otros Países Miembros a la OPS. La situación se examinará otra vez inmediatamente antes de la XXXIII Reunión del Consejo Directivo en septiembre de 1988, y las proyecciones se revisarán en consecuencia.

Si se realiza en total o en gran parte una reducción de esta magnitud, se puede predecir que habrá de tener una grave repercusión en la Organización y sus programas. Aunque se espera que la situación mejore durante los próximos meses mediante un compromiso renovado de todos los Países Miembros de cumplir sus obligaciones financieras, no hay otra opción prudente sino compartir con el Consejo Directivo un análisis de la repercusión que dichas reducciones tendrían en los programas de la OPS. Este análisis lo proporciona el Director en el Anexo II.

Para que la Organización continúe funcionando dentro de su ingreso proyectado, el Director propone criterios congruentes con los mandatos existentes de los Cuerpos Directivos, para efectuar los cortes necesarios en el presupuesto con el cual la Organización funcionaría el bienio actual. También se describe una serie de mecanismos para reducir costos, que permitirían solventar hasta \$14,0 millones del déficit del ingreso proyectado. Estas medidas incluyen la congelación de puestos vacantes del presupuesto ordinario, la reducción del Programa de Desarrollo del Director Regional en un 50% y la reducción sustancial de costos y gastos

no relacionados con puestos. El resto del déficit del ingreso, hasta \$9,0 millones, tendría que cubrirse por medio de reducciones adicionales y más onerosas o de préstamos del Fondo de Capital de Trabajo de la Organización.

En suma, estas reducciones forzarán a la Organización a perder su flexibilidad para adaptarse a la cambiante situación de toda la Región y de sus Países Miembros, impidiéndole comenzar nuevas actividades aun ante la aparición de problemas que puedan requerir una respuesta urgente y reduciendo o eliminando actividades de los programas actuales. Además, se sentirán repercusiones graves debido a la capacidad decreciente de movilizar recursos extrapresupuestarios a medida que se reduce la capacidad para administrar la afluencia de fondos adicionales. Por lo tanto, en momentos en que las necesidades de los Países Miembros están aumentando y que se presentan oportunidades excelentes, especialmente a través de las iniciativas subregionales, se está debilitando la capacidad de responder de la Organización.

Dada la gravedad de la situación del presupuesto, se solicita al Consejo Directivo que proporcione sus criterios en cuanto a las medidas que propone el Director para responder a las insuficiencias proyectadas del ingreso para el bienio actual.

Anexos



comité ejecutivo del
consejo directivo

ORGANIZACION
PANAMERICANA
DE LA SALUD

grupo de trabajo del CD33/26 (Esp.)
comité regional ANEXO I

ORGANIZACION
MUNDIAL
DE LA SALUD



101a Reunión
Washington, D.C.
Junio-Julio 1988

Tema 7 del programa provisional

CE101/27 (Esp.)
23 junio 1988
ORIGINAL: INGLES

SITUACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS 1988-1989 A JUNIO DE 1988

En años recientes, los dos presupuestos por programas de los fondos ordinarios de la Organización, OPS y OMS, han experimentado reducciones graves a pesar de los aumentos de asignaciones más pequeños de los últimos tiempos. Durante el período de cuatro años comprendido entre 1986 y 1989, los fondos ordinarios de la OMS para esta Región se han reducido en \$9.317.000, o 7,7% de las asignaciones originales.

Durante 1986 y 1987, el presupuesto ordinario por programa de la OPS se redujo en más de \$10 millones, o 9,1%, debido al índice más bajo de recaudación de cuotas de los últimos 10 años. La predicción de la recaudación de cuotas ordinarias de la OPS para 1988 y 1989 es todavía más pesimista. Se espera que las recaudaciones de la cuota del mayor contribuyente de la Organización, los Estados Unidos de América, se reduzcan en \$8.400.000 en 1988 y \$6.600.000 en 1989, lo que representa un total de reducciones de \$15 millones, o casi 20% de su obligación. Estas reducciones esperadas, si bien son drásticas para una organización del tamaño de la OPS, no incluyen el atraso de la cuota de 1987 de los Estados Unidos, que es de más de \$11 millones

Se espera que las reducciones de la cuota de otros Países Miembros excedan los \$3 millones. A pesar de los graves problemas de la deuda, el Brasil ya ha pagado su cuota atrasada de 1987 de casi \$4.700.000, y se espera que aporte su obligación de 1988, que es de \$5.056.000, pero nada en 1989. Su reducción neta, por consiguiente, se espera que sea aproximadamente \$360.000.

Los países como Chile, Cuba, México, Suriname y Venezuela, que han sido buenos pagadores en el pasado, están experimentando problemas de pago desde el último bienio. Se espera que las reducciones de los pagos de estos países para 1988 y 1989 sean superiores a \$2 millones y que otros países tengan dificultades de pago superiores a \$500.000. La Argentina realizó grandes esfuerzos durante el último bienio para cumplir con sus obligaciones, y a fines de 1987 estaba completamente al día en el

pago de sus cuotas. A pesar de la crisis económica que afecta al país, se espera que mantenga sus pagos en 1988 y 1989, aunque no se ha recibido ningún pago hasta ahora este año.

El Canadá ha cumplido siempre plenamente con sus obligaciones a la Organización y se espera que continúe esta tradición en el futuro.

En resumen, se espera que las reducciones de cuotas de la OPS excedan \$18 millones para 1988 y 1989, o casi 15% de su presupuesto efectivo de trabajo. La reducción ordinaria adicional de la OMS de \$4.940.000 significa que el programa de la Organización sufrirá reducciones totales de casi \$23 millones, o un 12,5% del programa originalmente aprobado. A estas reducciones drásticas se debe agregar la inflación, que aumenta la magnitud de la repercusión real en los programas de la Organización y su cooperación técnica con los países.

Si bien la Organización ha logrado aumentar su eficiencia y atraer cantidades mayores de fondos extrapresupuestarios, su fondo ordinario básico se está viendo gravemente deteriorado y, en consecuencia, está en peligro su capacidad de administrar, progresar y cooperar para lograr una vida mejor y más saludable para los pueblos de las Américas. Reducciones de esta magnitud amenazan el éxito de todos los esfuerzos que se están haciendo para aumentar la utilidad y la eficiencia de la Organización y su capacidad para llevar a cabo programas vitales aprobados por los Cuerpos Directivos.

Entre ahora y la reunión de setiembre del Consejo Directivo, se actualizará la predicción financiera y se estudiará y examinará en detalle su repercusión en los programas de la Organización. En la ocasión se presentará otro informe al Consejo Directivo.

IMPACTO DE LAS POSIBLES REDUCCIONES DEL
PRESUPUESTO POR PROGRAMA DE LA OPS
PARA EL BIENIO 1988-1989

El escenario posible de reducción de casi EUA\$23 millones en el programa de la Organización correspondiente al bienio 1988-1989, plantea la potencialidad de un severo impacto sobre la acción programática de la OPS y sobre la solidez institucional de la Oficina Sanitaria Panamericana ya que, en términos globales, habría que enfrentar un recorte de aproximadamente 12,5% del programa y los recursos originalmente aprobados por los Cuerpos Directivos en la XXXII Reunión del Consejo Directivo en septiembre de 1987.

A continuación se describen las consecuencias que tendría la reducción de recursos sobre los programas de la Organización; los criterios que sería necesario utilizar para efectuar los recortes de actividades y recursos en función de las decisiones colectivas adoptadas por los Cuerpos Directivos en materia de prioridades programáticas, y, finalmente, los mecanismos que hasta ahora han sido activados para enfrentar las reducciones y que seguirán poniéndose en práctica, cada vez en mayor magnitud, pero también cada vez con mayor costo institucional, si el escenario más sombrio de reducción en los recursos disponibles para el bienio se torna realidad.

A) Análisis del impacto general de la reducción sobre el programa de la Organización para el bienio 1988-1989

La consecuencia fundamental de una reducción de recursos, como la que podría llegar a acontecer durante este bienio, es la contracción del volumen de actividades de cooperación técnica que lleva a cabo la Organización como respuesta a las necesidades de sus Países Miembros. Inevitablemente si se cuenta con menos recursos habrá que desarrollar menos actividades.

Desafortunadamente, el margen de maniobra para acomodar recortes programáticos es relativamente reducido, cuando hay una serie de líneas de acción previamente aprobadas por los Cuerpos Directivos, las cuales han dado lugar ya al establecimiento de compromisos fijos al comienzo del ejercicio bienal.

Ello implica tener que afectar en proporciones sumamente altas, mayores que el porcentaje de reducción global, aquellos renglones de gasto no fijos, o no programables, de las acciones específicas de cooperación técnica.

Mientras más cuantioso sea el recorte, mayor grado de parálisis operativa sufrirá la acción programática de la Organización. Las estimaciones iniciales revelan que los recursos destinados al gasto operativo para la prestación de cooperación técnica, tanto a nivel de país, como a nivel regional, se verán reducidos, en promedio, en un 30%, con variaciones según el tipo de gasto que se tiene programado en cada uno de los diecisiete capítulos programáticos aprobados.

La situación anterior conduciría a una pérdida tal en la flexibilidad de la Organización para adaptarse a situaciones cambiantes, tanto en la Región en su conjunto como en los Países Miembros, que resultaría prácticamente imposible acometer nuevos desarrollos de cooperación ante problemas emergentes que requieren de una respuesta urgente.

A más del efecto cercenador sobre el volumen de actividades que ya estaban planificadas para el bienio, la posible reducción de recursos tendría serias repercusiones en la capacidad de la Organización para movilizar fondos extrapresupuestarios que lograsen amplificar la base de operación financiada con fondos regulares. Al verse recortados los recursos programables para apoyar el desarrollo de proyectos y al verse reducida la capacidad operativa de la institución para fomentar y administrar el flujo de aportaciones adicionales, se perderían excelentes oportunidades de captar fondos complementarios y de movilizar recursos financieros que puedan tener una acción sinérgica con los esfuerzos que se pueden desarrollar dentro del programa de presupuesto bienal aprobado, que se financia con fondos regulares.

Finalmente, cabe apuntar que una reducción de recursos como la que se prevé que pueda ocurrir, haría que se perdiese la capacidad de desarrollo y aplicación de medidas administrativas tendientes a aumentar el grado de eficiencia en la operación de la Oficina, ya que aumentaría la proporción de recursos destinados a gastos fijos (personal e infraestructura) con relación a la proporción de recursos programables para la instrumentación de los proyectos de cooperación técnica.

Confiamos, sin embargo, en que los Países Miembros cumplirán sus compromisos de aportación financiera a la Organización y en que la activación de algún mecanismo administrativo que se menciona en el apartado C, resuelvan al máximo posible la situación deficitaria que probablemente enfrentará el presupuesto bienal 1988-1989. Pero si no se lograra superar el problema en toda su magnitud, sería imperativo tomar algunas decisiones amargas de mayor reducción de las actividades de cooperación que podrían incluso tener que llegar al extremo indeseable de aplicar medidas de reducción en fuerza.

Este tipo de decisiones no pueden ni deben ser únicamente medidas administrativas por parte del Secretariado de la OPS sino que tienen que convertirse en una línea de política acordada por los Países Miembros a

partir de las orientaciones y criterios sobre prioridades programáticas y política presupuestaria que ya han sido convenidos en el seno de los Cuerpos Directivos de la Organización y sobre la base del examen de las implicaciones que tendría para los propios Países Miembros la adopción de recortes en las actividades de cooperación técnica que han sido acordadas como programa de acción de la OPS durante el presente bienio.

B) Criterios a seguir para efectuar recortes en el presupuesto por programa del bienio 1988-1989 ante la posible reducción en los recursos disponibles para su instrumentación

A continuación se enumeran los criterios que, con base en las consideraciones arriba mencionadas, pueden identificarse para orientar la difícil tarea de reducir el volumen de operaciones de la Oficina en vista de la reducción en los recursos disponibles.

1. Los recortes que resulten necesarios deberán efectuarse en consonancia con las prioridades programáticas establecidas por los Cuerpos Directivos, en particular con la decisión de la XXII Conferencia Sanitaria Panamericana que definió las orientaciones y prioridades programáticas para el cuatrienio 1987-1990. De este modo, debe preservarse la integridad de la acción programática originalmente aprobada en el presupuesto por programas en relación con las tres grandes áreas de acción establecidas por la Conferencia, y que constituyen los vehículos necesarios para lograr la transformación de los sistemas nacionales de salud en los países de la Región, a saber:

- El desarrollo de la infraestructura de los servicios de salud con énfasis en la atención primaria de salud;
- La atención a los problemas prioritarios de salud presentes en grupos humanos vulnerables con programas específicos puestos en marcha a través del sistema de servicios de salud, y
- El proceso de administración del conocimiento necesario para llevar a cabo los dos aspectos anteriores, en concordancia con la estrategia de gestión para la utilización óptima de los recursos de la OPS/OMS.

2. Los recortes que tengan que efectuarse deben hacerse en plena concordancia con la Política Regional de Presupuesto aprobada por los Cuerpos Directivos, en la cual se establece un balance entre las asignaciones destinadas a los programas a nivel de país (no menos del 35% del presupuesto ordinario de la Organización) y las asignaciones destinadas a las actividades interpaíses, la acción de los centros y la gestión técnica y administrativa de la Oficina (no más del 65% de los recursos de la Organización para el bienio).

En la aplicación de ese principio no más de 30% de la reducción se hará en los programas en los países y no menos del 70% en los demás niveles de acción de la Organización.

3. Deberá protegerse la integridad de los recursos aprobados de algunos programas específicos que por la naturaleza crítica de los problemas a los que buscan dar respuesta o por la decisión explícita de otorgarles un alto grado de prioridad por parte de los Cuerpos Directivos, deben permanecer inalterados a pesar de la reducción de recursos disponibles. Tal es el caso del Programa Ampliado de Inmunizaciones, en especial de los esfuerzos por la erradicación del virus salvaje de la polio; del Programa de Prevención y Control del SIDA; de las actividades de fortalecimiento y desarrollo de sistemas locales de Salud; del Programa de la Mujer, la Salud y el Desarrollo; de las acciones de fomento y apoyo de iniciativas subregionales; del Programa de Fomento de la Investigación en Salud; de las actividades de cooperación en materia de liderazgo sectorial; del Programa de Adiestramiento y la Investigación en Salud; del Programa de Adiestramiento y Desarrollo del Personal y de los esfuerzos de perfeccionamiento y desarrollo del sistema de administración financiera de la Organización.

4. Tendrá que establecerse una ponderación entre las prioridades existentes que han recibido aprobación por parte de los Cuerpos Directivos y las nuevas líneas de acción sugeridas por los Países Miembros (por ejemplo: Fármacodependencia, Control del Aedes albopictus) en vista de la escasez de fondos (particularmente recursos programables) derivada de la reducción presupuestal. Esto se traduce en que prácticamente no podrá establecerse ningún compromiso adicional ni abrirse ninguna nueva línea de trabajo a menos de que resulte urgente y esencial.

5. Deberán tenerse en cuenta las limitaciones que suponen los costos fijos de compromisos asumidos por la Organización en materia de salarios del personal y gastos generales de operación.

6. Se pondrán en ejecución todas las medidas administrativas posibles que favorezcan una racionalización y/o contención del gasto y el aumento de la productividad a fin de tratar de contrarrestar al máximo posible el impacto programático de la reducción de recursos para el bienio. Ello incluirá la administración cautelosa de los puestos vacantes, aun cuando ello implique en numerosas ocasiones sacrificar la capacidad operativa de algunos programas; la contención y/o reducción de los costos de las actividades de cooperación y el máximo grado posible de racionalización del gasto corriente.

C) La propuesta de aplicación de los criterios para efectuar recortes ante el posible déficit presupuestal.

A continuación se hace una breve descripción de la naturaleza del recorte efectivo y del impacto a que da lugar la activación de los mecanismos de contracción del gasto que se han venido poniendo en operación:

1. Manejo de los puestos vacantes

A este respecto, quedará establecida durante el resto del bienio la congelación de puestos que se encuentran o vayan a quedar vacantes, financiados con fondos regulares, que no sean esenciales a la continuidad de acciones prioritarias. Asimismo, se instrumentará una política de retraso de seis meses, en promedio, en el llenado de todos los puestos financiados con fondos regulares que queden vacantes durante el resto del bienio. Solo se harán excepciones a dichas reglas en el caso de puestos que resulten esenciales para la continuidad de una acción programática prioritaria.

El costo institucional y programático de esta medida es considerable, ya que supone, particularmente en el renglón de puestos profesionales, reducir la capacidad de intervención, a través del personal de la Oficina, que había sido programada originalmente en el presupuesto por programas, y disminuir la capacidad de administración de los recursos disponibles. El gasto que lograría contenerse a través de esta difícil medida supondría un volumen de aproximadamente EUA\$6,2 millones.

2. Reducción del Programa del Director para Actividades de Desarrollo (DGP)

Se reducirá en un 50% el volumen de recursos originalmente aprobados en el presupuesto por programas para el capítulo específico del Programa del Director para Actividades de Desarrollo. Esto supone una contención del gasto por un monto de EUA\$1.550.000 que se sumará a los demás renglones que se usen para compensar el déficit presupuestal. Cabe destacar, que al tomar esta medida se reduce la flexibilidad para hacer frente a actividades no programadas y se vuelve virtualmente imposible asignar recursos para otorgar apoyo a toda nueva actividad que se proponga durante el ejercicio bienal.

3. Reducción al 90% en los presupuestos anuales operativos

Tanto para el año operativo 1988 como para el ejercicio de formulación del presupuesto operativo anual por programas correspondiente a 1989 se aplicará una reducción del 10% al gasto correspondiente a renglones no relativos a puestos. Esto supone mantener el gasto operativo programable a un nivel funcional del 90% en todas las unidades organizativas de la Oficina, tanto del campo como de la Sede.

La contención del gasto que se obtiene con esta medida es de aproximadamente EUA\$6.300.000 durante el bienio. Sin embargo, el impacto programático de esta medida es severo ya que supone la reducción global del 10% en todas las actividades originalmente programadas para ser desarrolladas durante el bienio (becas, cursos, seminarios, etc.) en los distintos niveles de acción de la Organización.

4. Racionalización de los costos de las actividades de cooperación

Esta línea de acción, que la Organización ha instrumentado durante los últimos cinco años, seguirá aplicándose hasta donde sea posible para compensar el efecto programático de reducción presupuestal. En este sentido se efectuará un recorte prácticamente del 100% en los gastos de hospitalidad; se buscará efectuar reuniones regionales, subregionales y nacionales en los lugares menos costosos; se reducirá el número de reuniones al mínimo indispensable; se tratará de amplificar el esquema de utilización de consultores cedidos por los gobiernos de los Países Miembros con goce de su salario nacional para reducir de esa manera el costo de contratación a los gastos de estancia y desplazamiento; y se buscará racionalizar al máximo posible los gastos de viaje, gastos de operación, gastos en comunicaciones y uso de sobretiem po de las distintas unidades del campo y de la Sede. Las economías que se hagan en esos renglones permitirán a las unidades operativas de la Organización compensar en algo las reducciones impuestas por las medidas anteriores (1, 2 y 3) al mismo tiempo que estimularán la búsqueda permanente de mecanismos para la reducción de costos y aumento de la productividad.

5. Resumen

Con las medidas antes descritas se podría llegar a compensar EUA\$14,0 millones de los EUA\$23 millones que podrían llegar a constituir el déficit del bienio, lo cual deja un monto de aproximadamente EUA\$9,0 millones aun al descubierto, que tendrían que ser compensados con recortes adicionales a la acción programática de la Organización durante el bienio 1988-1889, o a través de un préstamo efectuado al Fondo de Capital de Trabajo de la Organización.