



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



PRIMERA SESIÓN DEL SUBCOMITÉ DE PROGRAMA, PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO

Washington, D.C., EUA, 26 al 28 de marzo de 2007

Punto 11.3 del orden del día provisional

SPBA1/INF/3 (Esp.)
7 marzo 2007
ORIGINAL: ESPAÑOL

INFORME SOBRE LAS CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS EN LA OPS/OMS

Este documento describe los distintos tipos de contribuciones voluntarias que recibe la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP) para completar el financiamiento de los Presupuestos por Programas bienales del Plan Estratégico. Estas contribuciones ascienden a un 40% del total de recursos gastados por la OSP.

En el informe se incluye un análisis de los mecanismos puestos en práctica desde el año 2003 para asegurar la coherencia de las contribuciones voluntarias con el Plan Estratégico aprobado por los Cuerpos Directivos.

La Secretaría presenta este documento para la información de los miembros del Subcomité de Programa, Presupuesto y Administración, agradeciendo los comentarios y sugerencias para mejorarlo en el futuro. El documento no tiene implicaciones presupuestarias.

CONTENIDO

	<i>Página</i>
Introducción	3
Consideraciones generales	3
Contribuciones voluntarias no financieras	6
El proceso de revisión de las iniciativas financiadas con contribuciones voluntarias	6
Comportamiento de las contribuciones voluntarias en la OPS	9
Lecciones aprendidas	14
Intervención del Subcomité de Programa, Presupuesto y Administración	14

Introducción

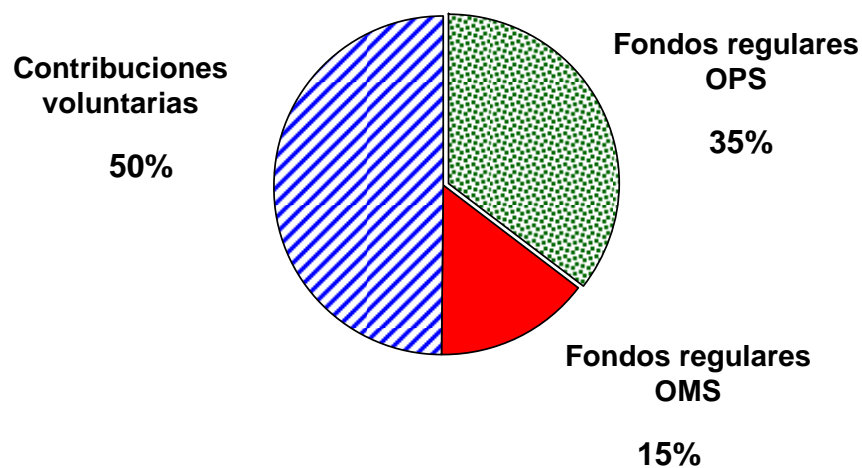
1. En los últimos dos años, la Secretaría ha presentado a los Cuerpos Directivos información sobre algunos aspectos y temas relacionados con las contribuciones voluntarias que recibe la Oficina Sanitaria Panamericana y sobre el proceso de movilización de recursos. Por ejemplo: CE136/INF/5 titulado “El uso de las contribuciones voluntarias en el presupuesto por programas de la OPS/OMS” y SPP/40/4 “Marco de la OPS para la movilización de recursos”.
2. Este documento se presenta a la primera sesión del Subcomité de Programa, Presupuesto y Administración para informar sobre algunos elementos de este tema, a la luz de importantes cambios en curso en los procesos de planificación y su vinculación con la movilización de recursos, y para ofrecer una visión sobre el proceso iniciado en el año 2003 para lograr un mejor alineamiento de las contribuciones voluntarias con los objetivos estratégicos organizacionales.

Consideraciones generales

3. Entre uno de los objetivos del cambio institucional de la Oficina Sanitaria Panamericana en el período 2003-2007, se encuentra el fortalecimiento de la gestión estratégica de sus recursos. Con esta finalidad, la Secretaría está mejorando su eficacia y eficiencia en la utilización de las contribuciones voluntarias. Esto se lleva a la práctica mediante la aplicación de métodos nuevos para la movilización y utilización de los recursos totales con miras a lograr que se apliquen de manera coherente con los mandatos de los Estados Miembros manteniendo uniformidad con respecto a los Presupuestos por Programas bienales aprobados de la OSP.
4. Junto con la OMS, la OPS ha adoptado el enfoque de gerencia basada en resultados para determinar las necesidades de recursos para realizar su trabajo. El costo de lograr los resultados específicos programados en un periodo dado se establece sobre la base de un presupuesto integral que incluye todas las fuentes de recursos. En ese sentido se pueden definir tres fuentes:
 - a) Fondos regulares, los que incluyen tanto las contribuciones de cuotas de los Estados Miembros como algunos ingresos misceláneos;
 - b) La proporción de los fondos regulares de la OMS destinada a la Región de las Américas (llamada AMRO en la OMS);
 - c) Contribuciones voluntarias de distintas fuentes.

5. La figura siguiente ilustra la distribución programada para el bienio en curso.

Distribución de recursos totales de la OSP Bienio 2006-2007



6. Se entiende por **contribuciones voluntarias**, a aquellos recursos adicionales a los fondos regulares que se reciben en la Organización. Estas contribuciones voluntarias pueden venir directamente a la OPS o a través de la OMS. En la actualidad, la mayoría de las contribuciones voluntarias son el resultado de negociaciones directas de la OPS con los socios financieros. Una proporción menor de recursos voluntarios llega a la Región como parte de las contribuciones voluntarias a la OMS asignadas a las Américas.

7. Las contribuciones voluntarias pueden ser de diferente origen, como: donaciones directas a la OPS de una institución o benefactor; recursos que se negocian con un socio financiero público sea bilateral o multilateral; y recursos no financieros que se ponen a disposición de la Organización para apoyar una determinada acción, como la asignación de infraestructura y recursos humanos.

8. Los fondos así recibidos pueden clasificarse en dos grandes grupos: a) **Contribuciones Voluntarias No Específicas (CVN)** y b) **Contribuciones Voluntarias Específicas (CVE)**. Las CVN están destinadas a eliminar la brecha de recursos para ejecutar el Plan Estratégico de la Oficina Sanitaria Panamericana, sin estar restringidas a ninguna actividad específica (*unearmarked* en inglés). Las CVE, conocidas tradicionalmente como **proyectos**, están destinadas a intervenciones y/o

poblaciones específicas dentro del Plan Estratégico (*earmarked* en inglés), es decir su destino está predeterminado y por lo tanto son menos flexibles.

9. Las CVN permiten a la OSP un mayor nivel de flexibilidad con menores costos de transacción. Además del logro de los diferentes objetivos del Plan Estratégico, permiten el financiamiento de las funciones básicas (*core functions*) de la OSP y costos operativos, entre otros, lo que rara vez es posible en la modalidad CVE. Por esta razón, la OPS auspicia el diálogo con los distintos socios tendiente a aumentar el volumen de CVN en la medida de lo posible. Actualmente, los fondos de CVN de la OSP proceden exclusivamente de la OMS.

10. La optimización de recursos corporativos exige un cuidadoso manejo de los fondos, para respetar las condiciones fiduciarias asociadas a los mismos, a la vez que se maximiza el impacto del Plan Estratégico.

11. En el mediano plazo se estima que aumentará el volumen de recursos CVN; sin embargo una cantidad importante de socios continúa prefiriendo la especificidad de la CVE, por lo que en la práctica, la Oficina Sanitaria Panamericana continuará manejando ambos modos de contribuciones voluntarias.

12. Para facilitar la gerencia total de recursos voluntarios no específicos, la OMS estableció un Grupo Asesor en Recursos Financieros (AGFR por las siglas en inglés) el que define a qué Área de Trabajo (en el futuro Objetivo Estratégico) van los recursos CVN. La OPS forma parte de dicho grupo asesor a nivel global. La distribución dentro del Área de Trabajo se hace de acuerdo con Planes Maestros Globales por Área de Trabajo, que identifican las necesidades de cada Región de la OMS. Así cada Región recibe lo programado en el Plan Maestro.

13. Al conjunto de contribuciones voluntarias, la Oficina Sanitaria Panamericana pone como condición fundamental que ellas respondan y sean utilizadas para costear las actividades o iniciativas que se encuentren en su Plan Estratégico y, por ende, en sus respectivos Presupuestos por Programas Bienales; y así forman parte integral de la cooperación técnica prestada por la Secretaría a los Estados Miembros.

14. En este sentido, se ha reconocido la necesidad de simplificar y mejorar las normas, los procedimientos y el apoyo técnico institucional para la gestión de las contribuciones voluntarias, que incluyen el diseño, el análisis, el seguimiento, la evaluación, el monitoreo y la presentación de informes acerca de las iniciativas financiadas con contribuciones voluntarias de cualquier tipo. El abordaje de todas estas etapas es fundamental para el progreso de la estrategia de gestión ya que las contribuciones voluntarias constituyen una fuente importante, y en constante aumento, del presupuesto por programas de la Organización Panamericana de la Salud.

Contribuciones voluntarias no financieras

15. Las contribuciones voluntarias también incluyen la transferencia a la OPS de recursos no financieros como seres humanos, equipos, materiales o de otro tipo, destinadas a apoyar, complementar o suplementar las actividades de cooperación técnica definidas en el Presupuesto Bienal por Programas y en los planes de trabajo bienales aprobados. Para fines de este informe, sin embargo, sólo se presenta información sobre las contribuciones voluntarias constituidas por recursos financieros. Las contribuciones voluntarias en especies requieren un sistema diferente de valorización que está en preparación. A modo de estimado, la proporción de acuerdos suscritos sin contenido financiero entre 2004 y 2006 representa un 28% del total.

El proceso de revisión de las iniciativas financiadas con contribuciones voluntarias

16. El proceso de revisión es flexible y cubre las necesidades de las iniciativas o proyectos tanto CVN como CVE.

17. El proceso de revisión se aplica a todas las entidades del AMPES, es decir, aquellas que manejan un plan de trabajo con presupuesto en la Secretaría, ya sean a nivel regional (áreas técnicas), subregional, oficinas de país (Representaciones) o centros panamericanos.

18. La responsabilidad organizacional del proceso de revisión, así como de su facilitación y coordinación, se ubica en la unidad de Apoyo a Proyectos del Área de Planificación, Presupuesto y Apoyo a los Proyectos. Esta Unidad revisa las propuestas, vigila la calidad de las mismas antes que sean ofrecidas a un socio o se inicie el proceso formal de movilización de recursos, y asegura, además, que cumplan con los estándares programáticos, legales y financieros de la Organización.

19. El proceso se realiza con la participación activa de las entidades originadoras de las iniciativas y de las diversas entidades técnicas y administrativas relacionadas con las mismas. Las iniciativas se someten a los siguientes exámenes:

- a) Armonización de políticas: Velar por que los proyectos se inserten en el Plan Estratégico de la OSP y por lo tanto sean coherentes con los mandatos, estrategias, políticas y prioridades mundiales, regionales y subregionales;
- b) Estrategia técnica y diseño de proyectos: Evaluar si la propuesta responde a los problemas identificados, y si es consistente en cuanto a lógica interna, programación, presupuesto, etc.;
- c) Validez de la gestión y capacidad de ejecución: Velar por que internamente se cuente en la OSP con la capacidad y los procedimientos necesarios para la mejor ejecución gerencial, técnica, financiera y administrativa, que cubra los requisitos

- acordados con los socios externos; incluyendo la ejecución y consecución de los objetivos;
- d) Autosuficiencia financiera: Velar por que la operación del proyecto incluya las disposiciones necesarias para abarcar todos los costos directos e indirectos, a fin de evitar que las iniciativas extrapresupuestarias sean subsidiadas con fondos regulares de la OSP.
20. El proceso de revisión termina con una recomendación señalando que la iniciativa está lista para ser negociada con futuros socios o para su firma, en caso que el financiamiento ya se haya obtenido, o se trate de una extensión, modificación o agregado a un acuerdo suscrito.
21. Se han establecido mecanismos de revisión acelerada para casos especiales o urgentes.
22. La única exoneración al proceso de revisión mencionado son los proyectos de ayuda humanitaria o de atención a emergencias; sin embargo, son debidamente registrados para su adecuado seguimiento.
23. Todas las iniciativas financiadas con contribuciones voluntarias se registran, indistintamente de la naturaleza de la contribución (financiera o no financiera) sin excepciones.
24. El proceso de revisión y el registro facilitan la aplicación de la política de movilización de recursos de la OSP, donde todas las entidades de los diferentes niveles (regional, subregional, país y centros panamericanos) son responsables de movilizar recursos, promover la estandarización de criterios técnicos y programáticos en el desarrollo de las propuestas, generar oportunidades de intercambiar conocimientos dentro de la casa y enfocar los esfuerzos en el desarrollo de iniciativas que sean de carácter interprogramático.
25. Desde que se estableció el actual sistema de registro de revisiones de las iniciativas (a fines del año 2004), se han efectuado un total de 714 revisiones. En la tabla 1, se presentan datos sobre el número total de iniciativas revisadas entre 2004 y 2006, según la clasificación usada actualmente. Esta distingue: a) acuerdos o convenios (instrumentos legales) que contienen el proyecto imbuido en su texto, b) acuerdos marcos, que son convenios generales en el contexto de los cuales se insertan planes de trabajo específicos posteriormente, y c) proyectos, en el sentido que los documentos presentados son propuestas que no incluyen el arreglo legal mismo, el que se negocia por separado. Para cada una de estas categorías se distingue entre iniciativas nuevas, y revisiones a las ya existentes. Como se observa, el número de revisiones ha ido creciendo

en el tiempo, la mayor parte de las mismas se refieren a acuerdos y en segundo lugar a proyectos.

**Tabla 1. Número total de iniciativas revisadas según tipología
Periodo 2004-2006**

Tipo de iniciativa		2004	2005	2006	Número total
Acuerdos/ Convenios	Nuevos	10	70	106	186
	Modificaciones a los ya firmados	23	91	117	231
Acuerdos/ Convenios marco	Nuevos	2	3	0	5
	Modificaciones a los ya firmados	0	4	3	7
Proyectos	Nuevos	8	104	118	230
	Modificaciones a los ya firmados	2	16	37	55
Total		45	288	381	714

26. Desde el inicio de esta actividad se ha introducido el concepto de medición de desempeño de la unidad de revisión PPS/PS. La moda de la duración de las revisiones es de tres días hábiles, la mediana cuatro y el promedio es de siete. Según el nivel de complejidad de la propuesta es posible que la duración de la consulta interna requiera una mayor participación de instancias revisoras, lo que puede demandar más tiempo en el proceso de revisión y rediseño.

27. El proceso es altamente interprogramático y participativo, en cuanto a que tanto las unidades técnicas, administrativas, las oficinas de país y centros panamericanos son consultados según sea pertinente. Adicionalmente la Oficina Legal participa para asegurar que todas las normas y estándares de protección de la Organización estén debidamente incluidos en la negociación de los acuerdos asociados a las iniciativas. La unidad de Relaciones Externas y Asociaciones es responsable por los vínculos oficiales con la comunidad internacional y los socios cooperantes de la OPS.

28. Para cada contribución voluntaria se debe suscribir un acuerdo, el que es revisado por la Oficina Legal antes de ser firmado por la Directora de la OPS. Estos generalmente tienen especificaciones financieras y técnicas; y requisitos de informe y monitoreo.

Comportamiento de las contribuciones voluntarias en la OPS

29. Las contribuciones voluntarias tienen un peso importante para completar el presupuesto ordinario de la Organización. En el bienio 2004-2005 representaron el 40% del total de recursos disponibles (que incluía US\$ 259,5 millones de dólares del presupuesto ordinario y \$172 millones de contribuciones voluntarias). En 2006 representaron el 45% de la misma base y para el bienio se espera lleguen a un 50% del total, según se mostró previamente.

30. En la tabla 2 se ofrece información panorámica sobre el nivel de recursos que por concepto de contribuciones voluntarias se han ejecutado para los bienios 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005 y 2006-2007. Cabe indicar que los recursos **ejecutados** no necesariamente responden a un acuerdo o proyecto iniciado en dicho año fiscal, ya que una vez que se suscribe un acuerdo, el mismo estipula el calendario de desembolsos que generalmente abarcan más de un bienio. Por esta razón, los datos de ejecución no reflejan necesariamente los compromisos adquiridos en el marco de un acuerdo para el periodo. Por último, hay que notar que para fines contables, la OPS sólo registra formalmente los recursos que efectivamente ingresan al sistema.

Tabla 2. Contribuciones voluntarias por bienio según origen
Desembolsos en millones de dólares de los EE. UU.

Origen	Bienio 2000/01	Bienio 2002/03	% Cambio 2000/01- 2000/02	Bienio 2004/05	% Cambio 2002/03- 2004/05	% Cambio 2000/01- 2004/05	Interino 2006 (Ingreso)
Gobiernos para uso en otros países	79,30	72,60	-8%	76	4,68%	-4,16%	45,1
Gobiernos para uso en el mismo país	18,2	21,6	19%	49,9	131,02%	174,18%	84,7
Organizaciones internacionales	5,5	6,3	15%	9,3	47,62%	69,09%	7,5
Privados	8,9	15,2	71%	14,5	-4,61%	62,92%	6,0
Total movilizado OPS	111,90	115,70	3%	149,70	29,39%	33,78%	143,30
Movilizado OMS	10	11,2	12%	22,8	103,57%	128,00%	29,2
Total	121,90	126,90	4%	172,50	35,93%	41,51%	172,50

31. Un aspecto a destacar de la tabla anterior es el crecimiento importante de las contribuciones voluntarias de Gobiernos de países miembros para ser ejecutadas en el marco del Plan de Trabajo del país mismo. Estas prácticamente se han duplicado durante el año 2006 con respecto al volumen total implementado durante el bienio 2004-2005.

32. La tabla nos muestra que la mayoría de las contribuciones voluntarias son de origen bilateral (fondos públicos de países), en segundo lugar se encuentran las instituciones multilaterales y a continuación las organizaciones del sector privado. En términos generales, se observa que el total de recursos por concepto de contribuciones voluntarias han ascendido de manera sostenida a los largo de los bienios, y que solamente en el año 2006 (medio bienio) se ejecutaron recursos equivalentes a lo implementado durante todo el bienio 04-05.

33. La tabla 3 nos muestra que las contribuciones voluntarias originadas por lo que se conoce como donantes tradicionales, se han ido reduciendo; aunque durante el 2006 se observa un ligero aumento. Esta disminución se debe a la tendencia de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de orientar su ayuda oficial hacia otras regiones y áreas prioritarias, incluyendo asistencia en caso de emergencias. Entre los principales contribuyentes bilaterales fuera de la Región destacan: Suecia, Reino Unido, y España.

34. Con respecto a las contribuciones voluntarias de carácter multilateral, se observa un crecimiento importante, habiendo estas sobrepasado durante el 2006 a las provenientes del sector privado. En este rubro destaca la Comunidad Europea como el principal contribuyente, socio que se ha concentrado especialmente en el tema de desastres y emergencias.

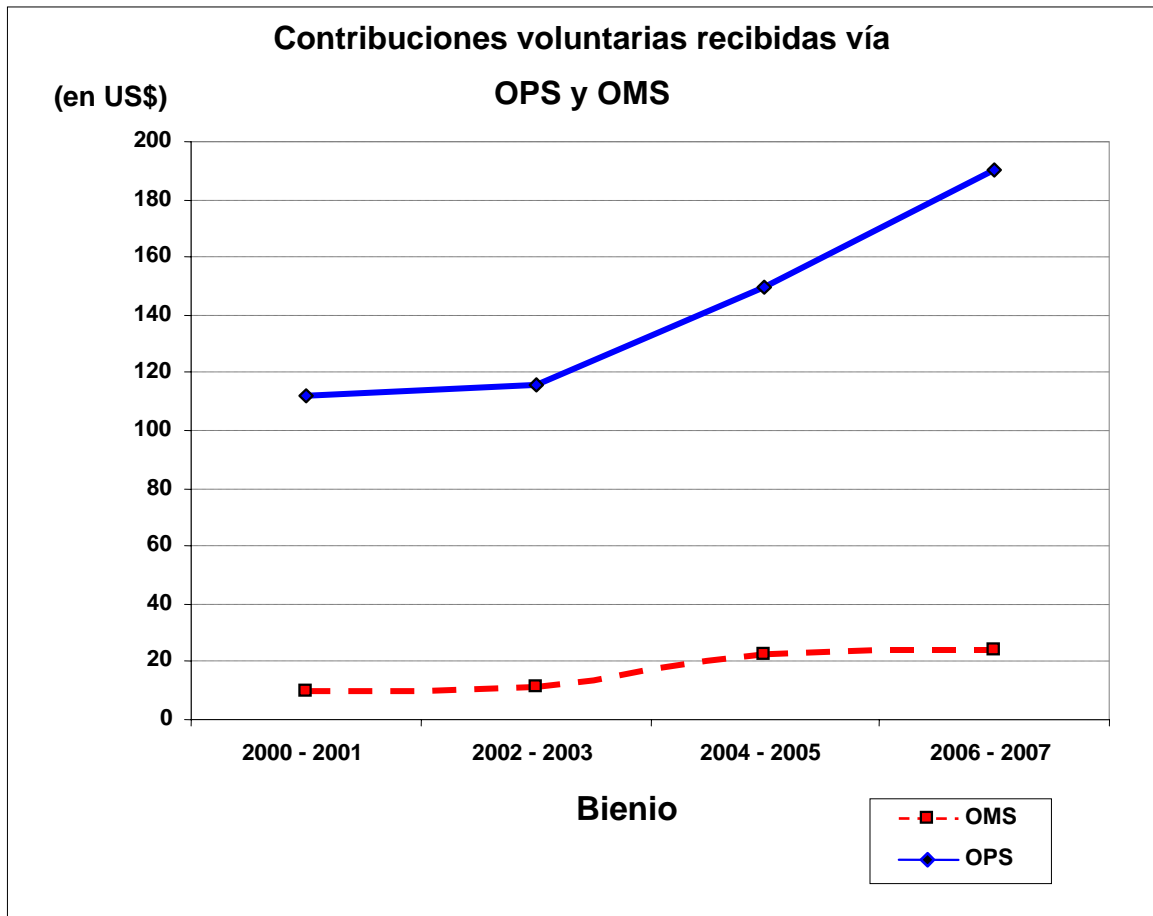
35. En relación al sector privado, la movilización de recursos ha sido estática y los datos del año 2006 implican una pequeña disminución con respecto al total recibido durante el bienio anterior. El principal contribuyente en este sector, durante el bienio 2004-2005 ha sido la Fundación Panamericana para la Educación en Salud (PAHEF) seguido de la Alianza Mundial.

Tabla 3. Contribuciones voluntarias según socios principales y bienes

Socio	% cambio 2000/01- 2002/03	Bienio 2004/05	%cambio 2002/03- 2004/05	%cambio 2000/01- 2004/05	Interino 2006
Gobiernos					
Argentina	-83%	0.3	200%	-100%	0
Bélgica		0.0	-100%		0
Brasil	16%	60.6	186%	70%	6,5
Canadá	-22%	12.3	92%	33%	5,4
Dinamarca	-68%	0.0	-100%		0
Finlandia	64%	0.5	-72%	-120%	0
Alemania	57%	1.6	45%	56%	0,2
Guatemala	-32%	0.9	-40%	-144%	
Italia	0%	0.6	20%	17%	0
Países Bajos	-43%	2.5	47%	-20%	0
Noruega	64%	2.9	26%	52%	1,8
Perú	14%	1.3	63%	46%	0,4
España	-57%	1.4	-30%	-229%	4,4
Suecia	-43%	7.1	-8%	-89%	
Reino Unido	55%	5.6	-50%	-30%	
Estados Unidos	-5%	33.9	13%	6%	
Organizaciones Internacionales					
Comunidad Europea	208%	2.8	-24%	57%	
BID	133%	0.7	0%	57%	
Banco Mundial	250%	0.7	-50%	43%	
UNAIDS	-46%	0.4	-43%	-225%	
UNEP	200%	1.4	56%	79%	
UNISDR	0%	0.6	20%	17%	
Privados					
Albert B. Sabin		0.6		100%	
Cruz Roja Estadounidense	-54%	0.5	-17%	-160%	
Fundación Ford	25%	0.2	-60%	-100%	
Fundación Gates	100%	0.6	200%	83%	
Alianza Mundial	133%	1.4	100%	79%	
Fondo Mundial		0.6		100%	
PAHEF	153%	3.0	-63%	-7%	
Fundación Rockefeller	-25%	0.0	-100%		

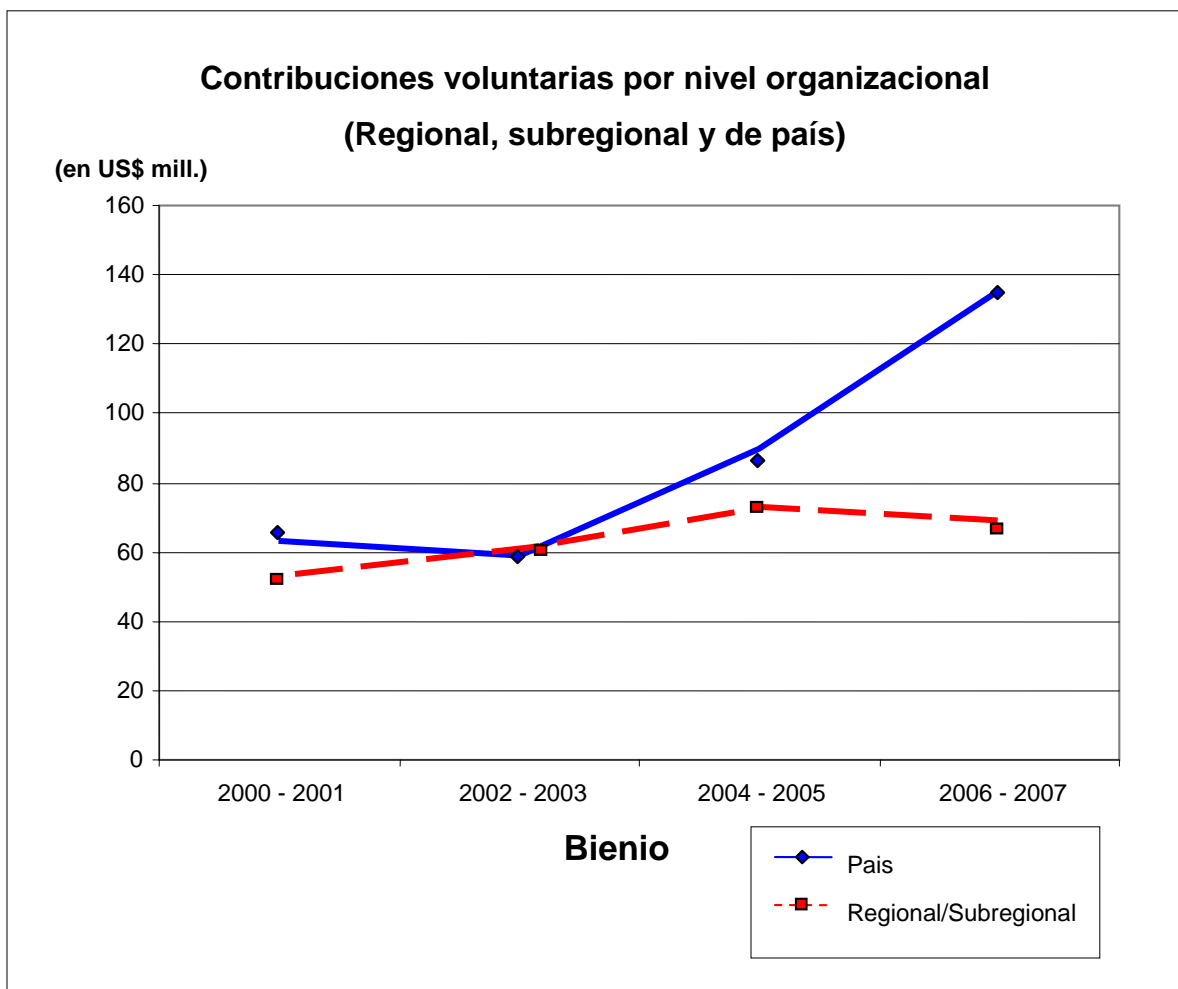
36. En el gráfico 1, se muestra la evolución de las contribuciones voluntarias recibidas en la OPS, movilizadas por la misma OPS o por la OMS. Las que llegan vía OMS, corresponden a la proporción asignada a la Región de las Américas del monto total de contribuciones voluntarias negociadas por la OMS a nivel global. Estas no pasan por el proceso de revisión mencionado arriba, sino por su equivalente en la OMS. Estas contribuciones voluntarias han aumentado sistemáticamente; solamente en el año 2006 se implementó un total de \$24,2 millones, superior a los \$22,7 millones implementados en el bienio 2004-2005.

Gráfico 1.



37. En el gráfico 2, se muestra la distribución de las contribuciones voluntarias por nivel organizacional, y se observa claramente un crecimiento en la implementación de recursos de contribuciones voluntarias en el tiempo, tanto del nivel regional/subregional como de las oficinas de país. La asignación de las contribuciones voluntarias a las oficinas de país ha ido en aumento progresivo con respecto al nivel regional, lo que refleja la Política de Presupuesto Regional por Programa que fuera aprobada por el 45° Consejo Directivo de la OPS en septiembre de 2004.

Gráfico 2.



38. El gráfico 3, por último, nos muestra la evolución de las contribuciones voluntarias por Área de Trabajo en los últimos bienios

Lecciones aprendidas

39. Las contribuciones voluntarias siguen siendo una fuente importante de provisión de recursos financieros y no financieros para la ejecución del Plan Estratégico de la Oficina Sanitaria Panamericana.

40. El proceso de revisión de iniciativas o proyectos financiados con contribuciones voluntarias, ha permitido: regular mejor el desarrollo y diseño de las propuestas, alinear las propuestas al presupuesto por programas de la Organización, generar procesos amplios de carácter interprogramático, y promover la respuesta de la OSP a la estrategia centrada en los países.

41. La movilización de recursos extraordinarios continúa basándose en el desarrollo de propuestas que le ofrezcan al socio financiero un claro resultado esperado, productos concretos y con impacto a mediano plazo. Esto es más efectivo cuando el proceso de movilización de recursos actúa en correspondencia con la planificación estratégica institucional.

42. Estas iniciativas pueden ser de carácter CVN o CVE, según sean los requerimientos del socio. En este marco, las unidades responsables de movilizar recursos han sido flexibles para atender las necesidades legales, financieras y de información de los socios externos. Los mecanismos de la OPS permiten funcionar tanto en la modalidad de CVE como en la de CVN, y, como se mencionó antes, se estima que se deberá seguir funcionando en una modalidad dual en el futuro.

43. La movilización de recursos y por ende, la administración de contribuciones voluntarias tiene implicaciones para la OSP, tanto en gestión financiera y de recursos humanos como en otros aspectos, como el de auditoría. Usualmente estas acciones administrativas no se contabilizan dentro del presupuesto que se presenta al socio externo, por lo que es importante que se respete el techo establecido de 13% por concepto de costos de apoyo al programa (PSC por sus siglas en inglés).

Intervención del Subcomité de Programa, Presupuesto y Administración

44. La Secretaría presenta este documento para la información de los miembros del Subcomité de Programa, Presupuesto y Administración, agradeciendo los comentarios y sugerencias para mejorarlo en el futuro. El documento no tiene implicaciones presupuestarias.

Gráfico 3

Tendencias de contribuciones voluntarias según Áreas de Trabajo

