

Comité del Programa y Presupuesto

Vigesimoquinta sesión
Ginebra, 29 de agosto a 2 de septiembre de 2016

PROPUESTAS SOBRE EL PASIVO DIMANANTE DEL SEGURO DE SALUD TRAS LA SEPARACIÓN DEL SERVICIO (ASHI)

Documento preparado por la Secretaría

Antecedentes

1. A raíz de las deliberaciones relativas al punto 10 del orden del día, Propuesta de Presupuesto por Programas para el Bienio 2016/2017 (documentos WO/PBC/24/11 y WO/PBC/24/16 Rev.), que tuvieron lugar en la sesión del Comité del Programa y Presupuesto (PBC) de septiembre de 2015, el PBC incluyó el texto siguiente en su decisión sobre ese punto del orden del día:

“El PBC reiteró el pedido formulado en su 23ª sesión a la Secretaría, en el sentido de que:

i) presente, en la 25ª sesión del PBC, propuestas concretas para contener el pasivo dimanante del seguro de salud tras la separación del servicio (ASHI, de sus siglas en inglés). En esas propuestas se podrán tomar en consideración, aunque sin limitarse a ello, los resultados presentados por el Grupo de Trabajo sobre el ASHI que fuera creado por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión (HLCM) de la Junta de Jefes Ejecutivos”.

Progresos realizados por el Grupo de Trabajo sobre el ASHI

2. En la resolución A/RES/68/244 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en diciembre de 2013, se solicitó al Secretario General que llevase a cabo un estudio de los actuales seguros de salud del sistema de las Naciones Unidas a fin de examinar todas las opciones para aumentar su eficiencia y reducir costos, que evaluase la posibilidad de ampliar el mandato de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CCPPNU) para incluir la administración de las prestaciones del ASHI y que informase al

respecto a la Asamblea General en su septuagésimo período de sesiones. Para ello, la Red de Finanzas y Presupuesto creó un Grupo de Trabajo sobre el ASHI, al que se le encargó realizar un estudio sobre la cuestión en todo el sistema.

3. El Grupo de Trabajo señaló cuatro ámbitos (o pilares) esenciales que cabía estudiar, a saber:

Pilar A – Análisis de costos y disposiciones administrativas;

Pilar B – Revisión del marco del ASHI en el sistema de las Naciones Unidas;

Pilar C – Determinación y declaración del pasivo; y

Pilar D – Alternativas de financiación del pasivo.

4. El estudio proporcionó una visión completa de la situación actual de los seguros de salud y del activo y el pasivo del ASHI de cada organismo, y permitió sentar las bases para un posterior análisis de las opciones para aumentar la eficiencia y reducir costos. El Grupo de Trabajo preparó un informe sobre los resultados del estudio, que se presentó en el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General como informe del Secretario General (A/70/590).

5. El informe ofrece una visión general y un análisis de los elementos fundamentales de los esquemas de seguro de salud que se aplican en el sistema de las Naciones Unidas, presta especial atención a la gestión y al valor actuarial del pasivo del ASHI, y formula ocho recomendaciones para que la Asamblea General las examine.

6. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) examinó el informe en febrero de 2016. Tras evaluarlo, la CCAAP apoyó varias de sus recomendaciones y también aconsejó que la Asamblea General solicitase al Secretario General que mantuviese el Grupo de Trabajo a fin de estudiar más opciones para aumentar la eficiencia y reducir los costos. La Quinta Comisión examinó el informe del Secretario General en marzo de 2016 y refrendó las recomendaciones y conclusiones que figuraban en el informe de la CCAAP. Las ocho recomendaciones del Grupo de Trabajo, junto con las recomendaciones de la CCAAP, figuran en el Anexo. En la mayoría de aspectos, las conclusiones y recomendaciones de la CCAAP y de la Quinta Comisión estuvieron en consonancia con las recomendaciones del informe del Secretario General, lo que confirma la pertinencia y utilidad de las recomendaciones del Grupo de Trabajo –avaladas por el HLCM–.

7. En la vigésima sexta reunión de la Red de Finanzas y Presupuesto, celebrada en febrero de 2016, se deliberó sobre el informe del Secretario General y sobre los principales asuntos que se habían planteado durante las conversaciones con la CCAAP, y se confirmó el mandato de continuación del Grupo de Trabajo sobre el ASHI, sujeto al resultado de las decisiones adoptadas por la Asamblea General (párrafo 6). Se acordó que las tareas del Grupo de Trabajo fuesen las siguientes:

- i) continuar evaluando las oportunidades de negociación colectiva con administradores externos y proveedores de servicios de salud, y de revisión de las pólizas de seguro;
- ii) procurar presentar información adicional sobre los planes nacionales de seguro de salud en la siguiente fase del estudio;
- iii) seguir evaluando las opciones para adoptar un enfoque de gestión de las prestaciones del seguro de salud que abarque todo el sistema de las Naciones Unidas y solicitar a la CCPPNU que comparta sus mejores prácticas y sus métodos

de centralización y administración en materia de pólizas complejas para múltiples empleadores;

- iv) estudiar si puede y debe reforzarse una base factual que justifique la constitución de reservas presupuestarias adecuadas para hacer frente a las estimaciones futuras del pasivo;
- v) explorar, a través del Grupo de Trabajo sobre Servicios Comunes de Tesorería (WGCTS, de sus siglas en inglés), oportunidades de coordinación que permitan maximizar el rendimiento y minimizar las comisiones de gestión; y
- vi) presentar propuestas sobre opciones adicionales para aumentar la eficiencia y reducir los costos a la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones.

8. Las Red de Finanzas y Presupuesto también acordó solicitar al Grupo de Trabajo sobre Normas de Contabilidad que acelerase su trabajo en lo relativo a la revisión de la metodología y los factores de valoración del pasivo dimanante del ASHI, para estar en posición de presentar a la Red criterios y metodologías normalizados a finales de 2016.

9. En vista de lo anterior, el Grupo de Trabajo sobre el ASHI ha reanudado su trabajo y la OMPI continúa participando activamente como miembro del Grupo.

Conclusiones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (HLCM)

10. En su trigésima primera sesión, celebrada en marzo de 2016, el HLCM examinó una nota presentada por la Red de Finanzas y Presupuesto titulada “Resultados de las deliberaciones de la Asamblea General acerca del informe del Secretario General sobre la gestión del pasivo dimanante del seguro de salud tras la separación del servicio”. El HLCM manifestó que valoraba la labor llevada a cabo por el Grupo de Trabajo y tomó nota de los resultados de las deliberaciones de la Asamblea General sobre el informe del Secretario General. Solicitó a la Red de Finanzas y Presupuesto que diese seguimiento a las recomendaciones formuladas en el informe –refrendadas por la CCAAP y la Quinta Comisión– teniendo en cuenta los objetivos de contención de costos y de protección de los intereses del personal y los jubilados.

11. El HLCM reiteró la necesidad de que el Grupo de Trabajo completase un análisis y un plan de acción conexo integrales para todo el sistema que aborasen la compleja y multidimensional cuestión del ASHI. Estos deberían elaborarse sobre la base de las deliberaciones habidas en la Asamblea General, a fin de incluir en el próximo informe del Secretario General –que se presentaría a la Asamblea General cuando se reanude su 71^{er} período de sesiones– una postura colectiva coherente y representativa de las necesidades y especificidades de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Camino a seguir

12. El Grupo de Trabajo ha mostrado que los costos relativos al ASHI podrían ser reducidos y contenidos sin tener que reducir las prestaciones. La OMPI considera que los logros del Grupo de Trabajo son ya considerables –por ejemplo, la labor de recopilación y análisis de datos que ha llevado a cabo a través del sistema de las Naciones Unidas– y que los avances del Grupo continúan siendo encomiables. Por ello, la Organización debería mantener su apoyo a la labor del Grupo que, entre otras cosas, aumenta la eficiencia de las iniciativas de compilación y análisis de datos, elemento fundamental para detectar oportunidades.

13. La Secretaría, de conformidad con el mandato recibido de sus Estados miembros y por medio del diálogo que mantiene con otros organismos, continuará explorando posibles medidas

adicionales de contención de costos que puedan contener el crecimiento del pasivo dimanante del ASHI. Además, proseguirán los esfuerzos que despliega la Organización desde 2013 para financiar el pasivo (documento WO/PBC/20/6). Al 31 de diciembre de 2015, los fondos reservados cubrían el 62,8% del pasivo de la Organización imputable a prestaciones a largo plazo para los empleados, según consta en el Estado de la situación financiera. Tal y como acordaran los Estados miembros, esos fondos serán invertidos a largo plazo de conformidad con la Política de inversiones para el efectivo estratégico, aprobada en 2015 (documento WO/PBC/24/10).

14. La OMPI reconoce que la provisión para el ASHI constituye una parte de un paquete de prestaciones que ofrece la Organización, y que tiene por propósito asegurar que el conjunto de prestaciones y remuneración que brinda al personal sea atrayente en comparación con la que ofrecen sus principales competidores. Además, al aceptar empleo en la función pública internacional, muchos empleados dejan de ser admisibles en los seguros de salud de los planes nacionales de seguridad social o de planes privados cuando llegan a la jubilación, y es por esta razón que interviene el ASHI para garantizar que el personal no se vea perjudicado en lo que atañe al acceso a la atención sanitaria a resultas de su empleo en la OMPI. Por consiguiente, debe examinarse detenidamente tanto la introducción de medidas de contención de costos como su incidencia. Asimismo, la aplicación unilateral de ese tipo de medidas puede ser percibida como una falta de compromiso por parte de la OMPI con el sistema común, del que forma parte el conjunto de prestaciones y remuneración. Para guardar sintonía con las conclusiones de la 31ª sesión del HLCM, celebrada en marzo de 2016 (véase más arriba), sería por lo tanto sumamente importante asegurarse de que se realizan las consultas pertinentes y que cualquier medida que se pretenda adoptar se estudie en estrecha colaboración con el Grupo de Trabajo.

15. Se propone el siguiente párrafo de decisión:

16. El Comité del Programa y Presupuesto (PBC) recomendó a las Asambleas de los Estados miembros de la OMPI y de las Uniones, en lo que a cada una le concierna, solicitar a la Secretaría que continúe participando en el Grupo de Trabajo sobre el ASHI de la Red de Finanzas y Presupuesto y se mantenga al corriente de las propuestas específicas que el Secretario General presente en el septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

[Sigue el Anexo]

OCHO RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL ASHI, AGRUPADAS POR PILAR

PILAR A Análisis de costos y disposiciones administrativas

Recomendación 1: Negociaciones colectivas con administradores externos

Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían negociar con los administradores colectivamente con el fin de optimizar la fijación de precios para los servicios administrativos y de acceso a la red. Para reforzar la negociación colectiva, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían estudiar la viabilidad de establecer y mantener una base de datos común que capturase información demográfica y relativa al seguro de salud; resumiese los datos de las prestaciones liquidadas; recogiese las cláusulas y condiciones de los contratos suscritos con los administradores externos; informase de los gastos de los miembros del personal, y sintetizase información sobre los casos de fraude.

Recomendación 2: Negociaciones colectivas con los proveedores de servicios de salud

Los planes administrados independientemente (OIT, OMS, Mutualidad de Seguros del Personal de las Naciones Unidas contra Enfermedad y Accidentes (UNSMIS)) han llevado a cabo con éxito negociaciones colectivas con los proveedores de servicios de salud de la zona de Ginebra. Los planes administrados independientemente deberían continuar identificando ámbitos en los que el hecho de negociar con los proveedores de servicios de salud podría dar lugar a ahorros o mejoras de funcionamiento importantes. Esas organizaciones deberían dotarse de procesos normalizados comunes que les permitiesen negociar colectivamente con los proveedores de servicios de salud y las redes de proveedores para optimizar tanto el acceso a una atención sanitaria de calidad como sus costos, y para minimizar la volatilidad de los precios.

Esas organizaciones deberían estudiar la posibilidad de crear una base de datos común y proporcionar información adicional sobre las prácticas de los proveedores de servicios de salud, las cláusulas y condiciones de los acuerdos, casos de fraude y evaluaciones de calidad.

Recomendación 3: Revisión de las pólizas y negociaciones con las aseguradoras

A fin de poder cuestionar con argumentos las cláusulas y condiciones de las aseguradoras, las organizaciones que trabajan con seguros de salud externos deberían examinar periódicamente las pólizas vigentes y, para permitir comparaciones, las conclusiones de ese ejercicio deberían compartirse con otros interesados del sistema de las Naciones Unidas.

La CCAAP recomendó que la Asamblea General refrendase las recomendaciones 1 a 3 del Grupo de Trabajo, y alentó a este a continuar explorando oportunidades para la consolidación de planes de seguro de salud en distintos niveles.

PILAR B Revisión del marco del ASHI en el sistema de las Naciones Unidas

Recomendación 4: El Grupo de Trabajo propone que se siga apoyando a las organizaciones que continúen profundizando en la utilidad de los sistemas nacionales de seguro de salud en el contexto de los planes de seguro de salud del sistema de las Naciones Unidas en un marco en el que los planes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desempeñarían la función de pólizas complementarias destinadas a garantizar las cláusulas y condiciones previstas actualmente para el personal activo y jubilado. El Grupo de Trabajo propone que las organizaciones trabajen conjuntamente con los Estados miembros para hacer posible que los funcionarios puedan recibir cobertura primaria bajo esos sistemas

nacionales. La medida afectaría principalmente a los jubilados y a sus dependientes admisibles, pero también podría ampliarse al personal en activo en determinadas situaciones.

Las organizaciones deberían evaluar la conveniencia, viabilidad y repercusiones financieras de incorporar en sus planes de seguro médico la obligación de inscribirse en un plan nacional de seguro, cuyas contribuciones correrían a cargo del plan de la organización respectiva.

A la espera de recibir más información sobre los planes nacionales de seguro médico, la CCAAP no aconsejó apoyar la recomendación 4 del Grupo de Trabajo. Sin embargo, la Comisión reconoció el potencial de ahorro de aplicar esa recomendación y manifestó su interés en que durante la siguiente fase del estudio del Grupo de Trabajo se obtuviese la información necesaria al respecto.

Recomendación 5: Ampliación del mandato de la CCPNU

Aunque no deberían ampliarse las funciones de la CCPNU, incluida su División de Gestión de Inversiones, podría solicitarse a la Caja –de acuerdo con la recomendación de la CCAAP– que compartiese sus mejores prácticas y sus métodos de centralización y administración en materia de pólizas complejas para múltiples empleadores con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que escogiesen proporcionar conjuntamente una cobertura de ASHI.

Con respecto a la recomendación 5, la CCAAP recomienda que el Grupo de Trabajo siga examinando las opciones para gestionar a nivel de todo el sistema las prestaciones del ASHI, sin excluir un posible papel de la Caja de Pensiones, que incluya por ejemplo compartir su enfoque de mejores prácticas y sus métodos de funcionamiento.

PILAR C Determinación y declaración del pasivo

Recomendación 6: Normalizar la metodología general de valoración del pasivo dimanante del ASHI, y establecer y aplicar criterios fundamentales de valoración de ese pasivo

El Grupo de Trabajo, para completar su labor en lo que respecta al pilar C, debería trabajar en colaboración con el Grupo de Trabajo sobre Normas de Contabilidad, de la Red de Finanzas y Presupuesto del HLCM, para armonizar los principios generales del pasivo dimanante del ASHI y establecer factores y criterios actuariales no más tarde de finales de 2017, para su aplicación en las valoraciones actuariales de 2018.

La CCAAP recomienda que la Asamblea General apoye la recomendación 6 del Grupo de Trabajo observando que, en lo posible, deberían adoptarse medidas para normalizar la metodología general de valoración del pasivo dimanante del ASHI en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

PILAR D Alternativas de financiación del pasivo

Recomendación 7: Financiación adecuada del pasivo dimanante del ASHI

El Grupo de Trabajo recomienda que las organizaciones financien adecuadamente su pasivo dimanante del ASHI y acumulen –como mínimo– reservas suficientes para financiar los costos adicionales devengados durante el ejercicio corriente, que equivaldrían a los costos corrientes de servicio y los costos de interés. Para aquellas organizaciones que aún utilizan un sistema de contabilidad de caja para su pasivo ASHI, la recomendación implicaría migrar a un sistema contable de devengo, que reflejase el verdadero costo de las operaciones actuales.

Además, las organizaciones podrían considerar incorporar una provisión para la financiación de ese pasivo en los gastos corrientes de personal que se utilizan en la elaboración de los presupuestos.

Las organizaciones que gestionen fondos extrapresupuestarios deberían garantizar que no se cerrase ninguna cuenta presupuestaria que contuviese un pasivo por ASHI al que no se hubiese asignado financiación antes de habersele atribuido fondos disponibles.

Los Estados miembros y otras partes interesadas contribuyentes podrían también considerar, si procede, abonar a las organizaciones pagos únicos o participar en mecanismos de financiación específicos de duración limitada para cubrir los déficit históricos en la financiación del ASHI.

Con respecto a la recomendación 7, la CCAAP señaló que, para muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ello conllevaría la migración de un enfoque basado en una contabilidad de caja en lo que concierne al pasivo dimanante del ASHI a otro basado en una contabilidad de devengo. La Comisión observó asimismo que la Asamblea General todavía consideraba una opción viable el enfoque basado en la contabilidad de caja. La Comisión estimó que la justificación proporcionada para la reserva de recursos presupuestarios previstos para actividades en el presente y su asignación a obligaciones financieras futuras no se había fundamentado suficientemente, y recomendó que se continuase con el sistema de contabilidad de caja.

La Comisión también solicitó que se mantuviese una vigilancia estrecha en el futuro de los pasivos por ASHI para garantizar la atribución precisa de los pasivos acumulados a sus respectivas fuentes de financiación.

Recomendación 8: Inversión de las reservas

El Grupo de Trabajo recomienda a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas explorar, a través del Grupo de Trabajo sobre Servicios Comunes de Tesorería (WGCTS), oportunidades de coordinación que permitan optimizar los acuerdos actuales con los gestores de carteras externos para maximizar el rendimiento y minimizar las comisiones de gestión.

La CCAAP reconoce el mérito de la recomendación 8, relativa a la optimización de los acuerdos actuales con los gestores de carteras externos para la inversión de las reservas destinadas a cubrir el pasivo dimanante del ASHI, para aquellas organizaciones que hayan creado esas reservas y no descarta la posibilidad de establecer una entidad interorganismos dedicada a la inversión de las reservas acumuladas.

[Fin del Anexo y del documento]