



Proyecto de presupuesto por programas para 2006-2007

Aplicación de las funciones normativas y estatutarias de la OMS

ANTECEDENTES

1. El limitado crecimiento del presupuesto ordinario registrado en los últimos años, junto con la propuesta de mantener el presupuesto de la sede de la OMS para 2006-2007 en los mismos niveles de bienios anteriores, ha llevado a preguntarse por la suficiencia de los fondos para mantener las funciones normativas y estatutarias.
2. La palabra «normativo» se refiere a la elaboración y promulgación de normas y patrones. La mayor parte de las actividades técnicas de la OMS tienen elementos normativos, y éstos siguen constituyendo el núcleo de la labor de la Organización. Las funciones estatutarias consisten en actividades regulares estipuladas por la Constitución, por ejemplo las reuniones de los órganos deliberantes, la planificación y la presupuestación, las funciones administrativas relacionadas con el Reglamento Financiero, las Normas de Gestión Financiera y el Reglamento de Personal, y funciones de auditoría y jurídicas.

FUNCIONES DE LA OMS

3. Las funciones de la Organización están definidas en dos documentos vigentes: la Constitución de la OMS y el Programa General de Trabajo 2002-2005.¹
4. En el Artículo 2 de la Constitución se enumeran 22 funciones, algunas de las cuales son de carácter general (por ejemplo la referente a la investigación) y otras son específicas de determinados programas (por ejemplo las referentes a la salud mental o la salud de los niños). Las identificadas más estrechamente con funciones normativas figuran en el párrafo (*k*) del Artículo 2, sobre convenciones, acuerdos, reglamentos y recomendaciones, y los párrafos (*o*), (*s*), (*t*) y (*u*) del Artículo 2, sobre nomenclaturas, normas de diagnóstico, y establecimiento y promoción de normas internacionales.
5. En el Programa General de Trabajo 2002-2005 se enumeran seis funciones básicas, cada una de las cuales tiene un componente normativo:

¹ Documento GPW/2002-2005.

- articular posiciones de política y promoción coherentes, éticas y basadas en pruebas científicas;
- gestionar la información evaluando las tendencias y comparando los resultados; establecer el programa de acción en pro de la investigación y del desarrollo y estimularlo;
- catalizar el cambio mediante apoyo técnico y normativo, por medios que estimulen la cooperación y la acción y ayuden a crear capacidad sostenible a nivel nacional y entre los países;
- negociar y sostener fórmulas de asociación nacionales y mundiales;
- establecer, validar y vigilar normas y criterios y proseguir su adecuada aplicación;
- estimular el desarrollo y la experimentación de tecnologías, instrumentos y directrices nuevos para la lucha contra las enfermedades, la reducción de riesgos, la gestión de la atención sanitaria y la prestación de servicios.

6. Se requieren esas funciones básicas para elaborar, aplicar y seguir de cerca las políticas o intervenciones sanitarias. La corriente de las funciones se puede resumir como se indica más abajo, y se aclarará más durante el proceso de redacción del Undécimo Programa General de Trabajo:

Se cataliza la **investigación** a fin de generar datos probatorios para determinar **políticas, normas y pautas** adoptadas por los Estados Miembros y fomentadas por medio de actividades de **promoción y comunicación** en el contexto de la **cooperación técnica** (en casos limitados, con apoyo para la **aplicación**), y los adelantos se determinan mediante actividades de **seguimiento, vigilancia y evaluación**; todas las funciones arriba indicadas se deben realizar en **asociación y coordinación** con los Estados Miembros, las comunidades y otros asociados de la Organización.

7. Como se señala en el vigente Programa General de Trabajo, a menudo se ha considerado que las funciones normativas se desempeñan en la Sede, mientras que el apoyo técnico se ha considerado como una responsabilidad de las oficinas regionales y de país de la OMS. Esta categorización y división de responsabilidades oculta una situación diferente y compleja. En realidad, todas las funciones se desempeñan necesariamente en todos los niveles de la Organización. Una función normativa determinada puede estar más destacada en un nivel que en otro, donde se aplique mejor. La distribución de funciones también varía considerablemente según las tareas de trabajo; en algunas se destacan más las funciones desempeñadas «corriente arriba», como la investigación y la formulación de políticas, mientras que otras se concentran en funciones «corriente abajo» tales como las de seguimiento, vigilancia y aplicación.

FINANCIACIÓN DE LAS FUNCIONES NORMATIVAS Y ESTATUTARIAS

8. La Organización está financiada por contribuciones señaladas¹ y contribuciones voluntarias. La proporción de las primeras en el conjunto del presupuesto está disminuyendo, aunque son las que posibilitan lo siguiente:

¹ Las contribuciones señaladas, junto con los ingresos varios, integran el presupuesto ordinario.

- una predecibilidad relativa de los montos y del cronograma, que es particularmente importante para la financiación de las funciones estatutarias;
- una mayor eficiencia de la gestión, porque las contribuciones señaladas requieren menos gastos indirectos por la movilización de recursos y la presentación de informes;
- una alineación completa con el presupuesto por programas;
- la mancomunación de recursos y el carácter no especificado de las contribuciones señaladas permiten evitar la percepción de conflictos de intereses o influencias en relación con importantes funciones normativas.

Además, las contribuciones señaladas demuestran la responsabilidad compartida de todos los Estados Miembros de financiar la Organización.

9. Las contribuciones voluntarias llegan con diverso grado de especificidad en relación con las condiciones de su utilización, según la política del donante. Algunos hacen contribuciones voluntarias no especificadas a la OMS. Éstas se pueden conciliar plenamente con el presupuesto por programas y ofrecen mayor flexibilidad que las contribuciones para fines especificados. En la actualidad, sólo una pequeña proporción de las contribuciones voluntarias se dan para fines no especificados. Los gastos de apoyo a programas deducidos de las contribuciones voluntarias se mancomunan y utilizan para financiar los gastos administrativos adicionales asociados a la gestión de dichas contribuciones. Tienen una flexibilidad semejante y ofrecen algunas de las mismas ventajas que las contribuciones señaladas.

10. En los primeros años de vida de la OMS, todas las funciones estaban financiadas con cargo al presupuesto ordinario porque era la única fuente de financiación. La introducción de contribuciones voluntarias pasó a asociarse a las actividades de cooperación técnica y desarrollo y dio lugar a una distinción algo artificial según la cual el presupuesto ordinario se solía considerar como limitado a la financiación de las actividades normativas y estatutarias. En realidad, las funciones normativas y estatutarias no se financian solamente con cargo al presupuesto ordinario. Las repercusiones del crecimiento limitado del presupuesto ordinario, combinadas con el aumento de los costos y las fluctuaciones monetarias, han dado lugar en términos reales a una reducción del poder adquisitivo del presupuesto ordinario de la OMS en comparación con el pasado. Como el volumen de trabajo relacionado con las funciones normativas y estatutarias sigue aumentando, las contribuciones voluntarias se utilizan cada vez más, cuando procede, para financiar algunas funciones normativas y estatutarias. Como la OMS está pasando a ser cada vez más dependiente de las contribuciones voluntarias, el desarrollo de una estrategia de financiación a largo plazo es muy importante.

11. A fin de asegurar la imparcialidad, las funciones normativas y estatutarias se financian lo más posible con cargo al presupuesto ordinario y a contribuciones voluntarias para fines no especificados, incluso a gastos de apoyo a programas. Algunas diferencias existen en cuanto a la financiación de funciones específicas, a saber:

- la formulación de políticas relacionadas con normas y patrones se suele realizar en reuniones de comités de expertos, grupos de estudio y otros grupos de expertos y científicos; esas reuniones se suelen financiar con cargo al presupuesto ordinario o a contribuciones para fines no especificados; a veces se utilizan contribuciones para fines especificados;
- la redacción de convenios, acuerdos y reglamentos que conllevan procesos intergubernamentales (como la negociación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco y la

revisión del Reglamento Sanitario Internacional) se financia principalmente con cargo al presupuesto ordinario, y algunas funciones administrativas se financian con fondos de gastos de apoyo a programas;

- las reuniones de los órganos deliberantes y las funciones de auditoría se financian con cargo al presupuesto ordinario o con fondos disponibles de gasto de apoyo a programas, porque no pueden estar expuestas a incertidumbres. Aunque la mayor parte de las funciones administrativas se financian con cargo al presupuesto ordinario, algunas se financian con cargo a contribuciones voluntarias para fines no especificados y a gastos de apoyo a programas. Como los costos de las funciones estatutarias han aumentado, mientras que el presupuesto ordinario se ha mantenido estacionario, es cada vez más difícil financiarlas de manera adecuada.

MEDIDAS PARA MANTENER LA INTEGRIDAD DE LAS FUNCIONES NORMATIVAS Y ESTATUTARIAS

12. Para asegurar la integridad de las funciones normativas y estatutarias se están adoptando las medidas que se indican a continuación:

- en consulta con los Estados Miembros se está elaborando una estrategia de financiación a largo plazo;
- la Organización ha establecido mecanismos para hacer frente a los riesgos de conflicto de intereses e influencias indebidas, cuando partes externas intervienen en actividades de la Organización que también son pertinentes para las actividades normativas financiadas por contribuciones voluntarias; dichos mecanismos comprenden declaraciones de intereses por parte de los expertos externos y la revisión de los arreglos contractuales por la Oficina del Asesor Jurídico;
- como contribución a la preparación del Undécimo Programa General de Trabajo y del plan estratégico y presupuesto a plazo medio, se realizará un inventario de las actividades normativas de la OMS que se pondrá a disposición de los Estados Miembros. En el inventario se indicarán las maneras en que se desempeñan las actividades normativas, el nivel de la Organización en el cual se desempeñan y sus costos aproximados. En el presupuesto por programas 2006-2007 se prevé que la necesaria labor normativa de la Organización se podrá ultimar de conformidad con los resultados previstos indicados;
- en 2005 se hará una revisión de las orientaciones estratégicas y la competencia en cada área de trabajo para cerciorarse de que las actividades planificadas coinciden con los productos en el nivel apropiado de la Organización, que el personal tiene la competencia necesaria para lograr los resultados previstos y que se da prioridad al aprovechamiento del presupuesto disponible.

= = =