



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/49/564
9 de noviembre de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo noveno período de sesiones
Tema 105 del programa

EXAMEN DE LA EFICIENCIA DEL FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DE LAS NACIONES UNIDAS

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el Informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Movimiento de Personal y Demoras en la Contratación (el factor retraso)" (JIU/REP/94/7).



ANEXO

MOVIMIENTO DE PERSONAL Y DEMORAS EN LA CONTRATACIÓN (EL FACTOR RETRASO)

Preparado por

Raúl Quijano

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1994**

INDICE		<u>Párrafo</u>	<u>Página</u>
Abreviaturas			5
RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES			6
INTRODUCCION		1 - 6	9
I. INFORMACION BASICA SOBRE EL FACTOR RETRASO . . .		7 - 15	11
II. LOS RETRASOS DE CONTRATACION Y LA UTILIZACION DEL FACTOR RETRASO EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS		16 - 39	13
<u>Anexo:</u> Extractos del cuadro 11 del informe sobre "La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" - Algunas comparaciones (volumen II - cuadros comparativos) preparado por S. Schumm (JIU/REP/89/9(Vol.II)) . .			19

/...

Abreviaturas

CCAAP	-	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCCA	-	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
FAO	-	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OACI	-	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	-	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	-	Organización Internacional del Trabajo
OMI	-	Organización Marítima Internacional
OMM	-	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	-	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	-	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	-	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
UIT	-	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	-	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPU	-	Unión Postal Universal

/...

RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tradicionalmente, el factor retraso obedecía a un fenómeno natural resultante del movimiento de personal y de las demoras en la contratación. Los Estados Miembros se dieron cuenta que con las demoras se producían "ahorros", por lo que poco a poco en muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se convirtió en una "política de personal para obtener ahorros".

Durante varios decenios, la situación financiera de la mayoría de las organizaciones fue estable, gracias a lo cual se pudieron crear puestos nuevos, lo que a su vez producía vacantes y las correspondientes demoras en la contratación. Como consecuencia de eso, la imposición de un porcentaje de casos a los que se aplicaba el factor retraso no se consideró una práctica excesivamente rígida que impidiera la buena ejecución de los programas.

No obstante, en los últimos años la situación financiera mundial ha cambiado y algunas organizaciones tuvieron que hacer frente a dificultades financieras que las obligaron a reducir espectacularmente el número de puestos. Este fue el caso de la UNESCO, que tuvo que abolir unos 800 puestos. La situación de las Naciones Unidas no es mucho mejor y la Asamblea General, en su resolución 48/228 de 23 de diciembre de 1993, acaba de abolir la congelación de la contratación impuesta en 1985.

Algunas organizaciones parecen haber podido soportar el porcentaje de casos a los que se aplica el factor retraso, pero en muchas ocasiones ha impuesto limitaciones artificiales a la contratación, que no sólo han influido en la ejecución de importantes programas, sino que incluso han obligado a rescindir el nombramiento de algunos funcionarios para alcanzar el nivel de vacantes, cosa que repercute en la moral del personal.

Debido a este problema, la UNESCO pidió a la Dependencia Común de Inspección que efectuara una investigación acerca de la utilización del factor retraso en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con miras a determinar si se debía seguir aplicando el principio o si se debía, modificar o abandonar.

Tras enviar un cuestionario a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el Inspector efectuó diversas visitas con miras a analizar las prácticas utilizadas actualmente respecto del factor retraso y determinar si esas prácticas eran adecuadas o si era preciso revisarlas. Después de entrevistarse con funcionarios de las organizaciones, llegó a la conclusión de que no hay ninguna práctica estándar que se aplique en todo el sistema de las Naciones Unidas en relación con el factor retraso o una reducción de la tasa de vacantes y que la característica más notable es la ausencia de un criterio común con que enfocar este mecanismo presupuestario en todo el sistema de las Naciones Unidas.

/...

Basándose en las conversaciones que mantuvo con diversos funcionarios de organizaciones grandes, el Inspector llegó a las siguientes conclusiones:

- a) En algunas organizaciones -bajo la presión de los Estados Miembros- el factor retraso, que al principio era una fórmula para reflejar los ahorros accidentales relacionados con el movimiento normal del personal, se ha convertido en una forma de adaptar artificialmente el presupuesto y obtener ahorros por concepto de gastos de personal.
- b) Las técnicas utilizadas en las organizaciones para calcular este ajuste presupuestario varían, ya que cada una de ellas tiene su propio criterio.
- c) Una modalidad que se suele utilizar es la de diferenciar el porcentaje del factor retraso que se aplica al personal del cuadro orgánico del que se aplica al cuadro de servicios generales y categorías conexas.
- d) En vista de las especificidades y particularidades de los programas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a veces es preciso contratar especialistas rápidamente. Un factor retraso alto es la primera causa que hace que haya demoras más prolongadas en la contratación, lo que impide que los escasos recursos de personal se distribuyan de tal manera que se puedan ejecutar satisfactoriamente los programas aprobados por los Estados Miembros.

En conjunto, tal como han recalcado algunas organizaciones, en muchos aspectos esa situación no es sana y es preciso revisarla teniendo presentes todas las especificidades de las organizaciones. A juicio del Inspector, la utilización del factor retraso como técnica presupuestaria es útil y puede considerarse una "válvula de seguridad" en la gestión de los gastos de personal. Ahora bien, no debe utilizarse únicamente como forma de ahorrar gastos de personal y en detrimento de la ejecución de los programas.

Las recomendaciones propuestas por el Inspector en su informe tienen por finalidad lograr que quienes adoptan las políticas puedan revisar la capacidad de las organizaciones para funcionar con un determinado factor retraso, que influye en el aspecto más importante de la labor de muchas organizaciones, es decir, la ejecución de sus programas teniendo en cuenta la relación calidad-cantidad y los aspectos financieros.

Recomendación 1

Para armonizar los métodos y las técnicas de presupuestación y la presentación de los presupuestos, las organizaciones deberían utilizar una terminología clara y una definición común del factor retraso. Debería entenderse claramente la utilización de esa técnica y su definición, para aproximarse más a una práctica comúnmente aceptada, pero teniendo presentes las dificultades con que se enfrenta cada organización.

/...

Recomendación 2

Debería mantenerse la práctica del factor retraso que se aplica desde hace mucho tiempo como instrumento útil para reflejar un fenómeno natural, que produce ahorros accidentales como resultado de diversas prácticas y limitaciones en materia de contratación: sin embargo, no se debe imponer como ajuste obligatorio para forzar demoras en la contratación para cubrir los puestos presupuestados en detrimento del programa.

Recomendación 3

Los Estados Partes deberían acordar que es necesario aplicar este factor con flexibilidad para que se puedan obtener ahorros realistas sin que eso influya en la ejecución de los programas, teniendo presentes las circunstancias en evolución y las dificultades individuales de cada organización.

Recomendación 4

La UNESCO, que ha experimentado graves dificultades en esta esfera, podría seguir la práctica que utilizan la mayoría de las organizaciones grandes, es decir, aplicar a los puestos del cuadro orgánico y categorías superiores un porcentaje de factor retraso distinto del que se aplica a los puestos del cuadro de servicios generales, a fin de que haya más flexibilidad.

/...

INTRODUCCION

1. Al abordar la cuestión del factor retraso, el Inspector tuvo que hacer frente a la variedad de expresiones que se utilizan en los presupuestos y los documentos de las organizaciones: 1) factor retraso, 2) demoras en la contratación, 3) factor vacantes, 4) movimiento del personal. Se comprobó que en algunas organizaciones estas expresiones no se utilizan conforme a una definición estándar. En los documentos de las Naciones Unidas, se utiliza la expresión "factores de demoras en la contratación"; el PNUMA habla de "ajustes por movimiento del personal y demoras" y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, en un documento de la Asamblea General, se refiere al "factor vacantes". La OIT habla de "ajustes por movimiento del personal (factor retraso)". Estos distintos criterios se reflejan en las definiciones utilizadas en los documentos oficiales, como por ejemplo:

CCAAP - "Ajustes por movimiento de personal y retrasos de contratación. Coeficientes de aumento o de disminución de las previsiones presupuestarias iniciales de haberes del personal, que se usan para tener en cuenta la renovación de la plantilla y los retrasos previsibles en la contratación". (Glosario de la CCAAP, ACC/1983/FB/1, pág. 3.)

FAO - "El factor retraso es la reducción de los créditos presupuestarios para puestos de plantilla (sueldos y gastos comunes del personal del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales), para tener en cuenta los efectos de los movimientos de personal, las separaciones del servicio y los retrasos en la contratación, incluidos los créditos para puestos recién creados". (Documento FC 72/4, septiembre de 1991.)

UNESCO - "Los ajustes por movimientos de personal y retrasos en la contratación, que constituyen el llamado "factor retraso", de hecho son una reducción global del presupuesto de gastos de personal para tener en cuenta los ahorros que se prevé obtener como consecuencia de los retrasos en la creación de puestos nuevos o en llenar los puestos que han quedado vacantes". (Consejo Ejecutivo, documento 135 EX/5, parte III, 1990.)

2. Las distintas expresiones utilizadas y las distintas maneras de utilizarlas al preparar los presupuestos parecen apuntar a la necesidad de proceder a una armonización de los métodos y las técnicas de presupuestación y de presentación de los presupuestos y de utilizar una terminología común que sea clara. Como resultado de ello, aunque las tasas de factor retraso utilizadas por las organizaciones con fines presupuestarios no fueran forzosamente uniformes, serían más comparables, lo que permitiría evaluar mejor las consecuencias presupuestarias reales y las relatividades de los movimientos de personal entre organizaciones.

3. En sus contactos con funcionarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el Inspector observó variaciones no sólo en las tasas reales, sino también en la parte del personal a que se aplican esas tasas. A título de ejemplo, se considera que en algunas organizaciones el retraso en la contratación de personal del cuadro orgánico, en promedio, es de nueve meses, pero en el caso del personal del cuadro de servicios generales este

/...

retraso queda las más de las veces reducido a cero porque el proceso es mucho más corto y porque forzosamente se recurre a personal supernumerario durante el período en que el puesto está vacante. Al parecer es frecuente que estas prácticas diferentes se justifiquen aduciendo las circunstancias individuales de cada organización.

4. En la actualidad es evidente que los Estados Miembros utilizan cada vez más los ajustes obligatorios del movimiento de personal y los retrasos en la contratación como instrumento de política presupuestaria para controlar el nivel general del presupuesto y no para lo que es y debería ser, es decir, un fenómeno natural resultante de diversas prácticas y limitaciones en materia de contratación.

5. En el presente informe se tratará de demostrar cómo se utilizan las distintas técnicas en las organizaciones, las limitaciones de que son objeto los departamentos de presupuesto, al igual que los de personal y de programas. Este es el primer informe sobre esta cuestión concreta que efectúa la Dependencia Común de Inspección, aunque la presentación del presupuesto y las técnicas presupuestarias ya han sido objeto de informes.

6. El Inspector quiere hacer constar su agradecimiento a todos los interesados de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por la fructífera cooperación que le han brindado durante su investigación y por haber compartido con él sus experiencias y conocimientos sobre esta cuestión.

/...

Parte I

INFORMACION BASICA SOBRE EL FACTOR RETRASO

7. Cuando el Inspector emprendió esta investigación comprobó que había poquísima información básica sobre el asunto y que no había una terminología común en las técnicas presupuestarias de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

8. En el estudio de los gastos de personal que se hizo en un informe de la Dependencia Común de Inspección publicado en 1989, "La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas - algunas comparaciones" (JIU/REP/89/9, vol. II - Cuadros comparativos) se incluyó (cuadro 11) la cuestión de los ajustes por movimiento del personal y demoras de contratación (factor retraso)*. Las organizaciones que participaron en el estudio respondieron a esa pregunta concreta mediante un cuestionario. El Inspector a cargo del estudio analizó las respuestas y dijo que "... Dado el largo procedimiento de contratación, al producirse vacantes o crearse nuevos puestos, no se requieren consignaciones plenas. Por ello, se hace una reducción en el presupuesto. Muchas organizaciones (Naciones Unidas, FAO, OIEA, OACI, OIT, UIT, OMI, UNESCO, ONUDI y OMS) tienen en cuenta este factor y deducen un cierto porcentaje del total estimado de gastos del personal. El OIEA indica que sólo se utilizan directrices porcentuales para las vacantes no cubiertas tras analizar la situación de la plantilla. El factor retraso es más adecuado cuando los "puestos" están presupuestados que cuando se adoptan otras medidas (por ejemplo, años de trabajo, meses-hombre, etc.) como base de presupuestación. Algunas organizaciones (UPU, OMPI y OMM) no prevén expresamente un factor retraso".

9. En la parte II se ha incluido un cuadro actualizado en el que se da información fidedigna sobre la utilización del factor retraso por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han participado en el presente estudio (pág.12). Desde el estudio de 1989, la situación mundial ha cambiado y las organizaciones se enfrentan con graves dificultades financieras que han obligado a muchas de ellas a proceder a una reducción de personal (por ejemplo, la OIT, la UNESCO). En las Naciones Unidas, la contratación está congelada desde febrero de 1985, lo que ha impuesto una carga a los recursos de personal existentes. Sin embargo, como ya se ha dicho, recientemente se abolió la congelación.

10. En 1991 el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas del Comité Administrativo de Coordinación incluyó en el programa de su 75º período de sesiones un tema relativo a los métodos de presupuestación como parte del cual se examinaba la cuestión de los ajustes por movimiento del personal y retrasos de contratación. En su informe de 13 de septiembre de 1992 (ACC/1991/18), señaló que en su período de sesiones el Comité dedicaba mucho tiempo a discutir cuestiones de interés actual en materia de métodos de presupuestación, pero las conclusiones a que llegó en lo relativo a los ajustes por movimiento del personal y retrasos de contratación (factor retraso), eran muy modestas; esos ajustes habían cobrado interés en el marco

* Véase el anexo, pág. 14.

de los esfuerzos por limitar el crecimiento del presupuesto y, según confirmó el Comité, las prácticas de las organizaciones respecto de esos ajustes variaban según sus circunstancias individuales.

11. Las variaciones observadas de una organización a otra son importantes no sólo por lo que se refiere a las tasas que aplican, sino también a la parte de la plantilla de personal a la que se aplican esas tasas. Con frecuencia parece que estas distintas prácticas se justifican aduciendo las circunstancias individuales de cada organización.

12. El factor retraso, aunque por definición guarda relación con los ahorros resultantes de los puestos de plantilla vacantes, no es y no puede ser igual a la tasa de vacantes. Se acepta y de hecho se exige que los administradores de los programas tomen las medidas necesarias para proteger los programas de las repercusiones de las vacantes. Esto se puede lograr de distintas maneras: la contratación de personal por períodos breves utilizando para ello parte de los puestos supernumerarios; la utilización de consultores; y la concesión de contratos a instituciones. Con todas estas medidas se trata de realizar, totalmente o en parte, el trabajo que inicialmente se preveía que efectuaran los funcionarios que ocupaban los puestos que quedaron vacantes y se financian con los ahorros obtenidos al producirse esas vacantes. No obstante, la utilización de personal supernumerario debería examinarse cuidadosamente en relación con el factor retraso, porque en muchas organizaciones no es una buena solución en el caso de algunas vacantes que requieren conocimientos y experiencia específicos.

13. Conviene señalar que los factores que hacen que se produzca una vacante influirán en los ahorros que es probable que se obtengan; por ejemplo, es poco probable que una vacante resultante de una jubilación obligatoria, que es fácil de prever y que se puede planificar con antelación, produzca ahorros. En cambio, la amenaza de una disminución imprevista de las condiciones del fondo de pensiones puede provocar jubilaciones anticipadas, en cuyo caso no se pueden hacer planes adecuados.

14. La experiencia de las organizaciones por dependencia varía considerablemente porque porcentaje de vacantes puede ser diferente de una dependencia a otra. Esto significa que algunas dependencias no tienen ninguna dificultad en absorber el nivel necesario de ahorros mientras que otras se ven obligadas a retrasar la contratación para cubrir las pocas vacantes que tienen o, en el peor de los casos, a obtener esos ahorros mediante una reducción de las actividades de los programas.

15. Cuando se aplica la deducción del factor retraso a cada dependencia de programas, las dependencias pequeñas se ven especialmente afectadas por las variaciones de las vacantes. Si una dependencia sólo tiene diez puestos y ninguno de ellos está vacante, el factor retraso puede ser una pesada carga en el presupuesto de gastos no relacionados con el personal. En cambio, una única vacante representa el 10% en un año y puede hacer que esa dependencia tenga relativamente muchos recursos durante ese período. Es indispensable que haya flexibilidad en la gestión de estas habilitaciones y que se aplique en forma comprensiva siempre que sea necesario.

/...

Parte II

LOS RETRASOS DE CONTRATACION Y LA UTILIZACION DEL FACTOR RETRASO EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

16. Como se aprecia en las respuestas al cuestionario enviado por el Inspector a las organizaciones, varias de ellas indicaron que la utilización del factor retraso no planteaba mayores problemas. Sin embargo, entre las organizaciones más grandes, por lo menos tres se refirieron a las dificultades que les planteaba esta técnica presupuestaria, en particular, la rigidez de su aplicación.

A. El caso de la FAO

17. Conviene señalar que en el caso de la FAO la Conferencia, en su 25º período de sesiones, celebrado en 1989, modificó el factor retraso reduciéndolo del 5,5 al 3%. No obstante, algunas delegaciones insistieron en que tenían reservas respecto de la utilización del nuevo porcentaje, que les parecía excesivamente bajo en relación con el porcentaje real de vacantes. También se insistió en que "la deducción por retraso no debía ser un obstáculo que impidiera la ejecución de los programas aprobados".

Historia del factor retraso en la FAO

18. Inicialmente el factor retraso se fijó en un 0,1% en 1955, pasó al 2,5% en 1956, al 4,5% en 1960 y al 5,5% en 1964. Después se redujo al 3%, nivel al que ha permanecido desde entonces. Es esencial señalar que los aumentos iniciales del factor retraso se produjeron como consecuencia directa de los aumentos sustanciales e importantísimos del número de puestos de plantilla. El aumento medio anual durante el período en que el factor retraso se aumentó (desde el bienio 1958-59 hasta el bienio 1964-65) fue del 17,1%.

19. Hay que reconocer la importancia de ese número proporcionalmente tan grande de puestos nuevos. Por ejemplo, si hay un aumento del 15% de los puestos nuevos y en promedio se tarda seis meses en cubrir cada puesto, esto produce un ahorro automático equivalente a un factor retraso del 3,3%, incluso antes de tener en cuenta el retraso debido únicamente al movimiento del personal.

/...

Cuadro comparativo 1/2

Organizaciones	Factor retraso %		Observaciones
	Cuadro orgánico	Servicios generales	
Naciones Unidas	6	0.5	Por recomendación de la CCAAP en el presupuesto 1994-1995. Además, se aplicaron los siguientes factores de retraso de la contratación: cuadro orgánico y categorías superiores, 50%; servicios generales y categorías conexas, 35%.
CNUAH (Hábitat)	5		El factor retraso ha producido un ahorro de aproximadamente el 5% del total de los gastos relacionados con la plantilla. En 1994-1995 puede que esto no sea suficiente.
PNUMA	5	0.5	Para el presupuesto por programas y gastos de apoyo a los programas utilícense los mismos factores que para la Sede de las Naciones Unidas: 5% para los puestos del cuadro orgánico no interrumpidos y 0.5% para los del cuadro de servicios generales. Se utiliza un factor de movimiento del personal del 10% para todos los puestos del cuadro orgánico y categorías superiores, lo que en la práctica significa que en 1994-1995 el 10% de los puestos del presupuesto por programas y gastos de apoyo a los programas permanecerían vacantes.
UNICEF			La unidad de medida del trabajo se hace por puestos con un factor retraso del 6%.
FAO	3		El factor retraso fue reducido del 5.5 al 3% por la Conferencia de la FAO en su 25º período de sesiones, en 1989.
OIEA			No existe un factor retraso propiamente dicho. No se utilizan los gastos estándar para los puestos. Para cada puesto se presupuesta el costo real, de ser aplicable. Unidad de medida del trabajo: años-hombre o días-hombre.
OACI	12	6	Se deduce un porcentaje del total asignado.
OIT	1.2		Indicó que las cifras que figuran en el informe de la Dependencia siguen siendo válidas. En el presupuesto de 1994-1995 se mantuvo el 1.2% de los gastos totales de personal.
UIT	2		Se aplicaron "reducciones globales" de aproximadamente el 2% a los gastos totales de personal en el presupuesto, sin hacer referencia específica a los puestos de que se trataba.
PMA	3		El factor retraso utilizado en todo el presupuesto para todos los puestos existentes es del 3%. Además en 1994 los créditos para gastos estándar correspondientes a puestos nuevos se redujeron en un 40% mediante el escalonamiento de la creación de puestos nuevos.
OMS			No existe un factor retraso propiamente dicho. Se analizan los puestos vacantes y se incorpora un factor retraso a los promedios presupuestarios (por lo que éstos se preparan para menos de 24 meses reales).
OMPI			No se aplica el factor retraso porque hay muy poco movimiento de personal. Las vacantes, sobre todo las del cuadro de servicios generales, se cubren con personal contratado por períodos breves.
ONUDI	7	0	La base presupuestaria incluye una partida para un factor vacante (o deducción por contratación retrasada) del 7% para todos los puestos existentes del cuadro orgánico y categoría de director, y en el caso del cuadro de servicios generales y otras categorías del 0%. El factor retraso global a nivel de toda la organización se mantiene constantemente dentro de los límites de los recursos financieros disponibles, como forma de ajustar el presupuesto y obtener no "ahorros", sino una reducción de recursos por concepto de gastos de personal.
UNESCO	5		La Conferencia General aprobó un factor retraso del 5% en su 27ª reunión en 1993 para el presupuesto de 1994-1995.

/...

20. La disminución de las tasas de crecimiento se produjo antes de que la tasa se redujera al 3%. Sin embargo, la tasa media de crecimiento hasta mediados del decenio de 1980 fue del 8,1%, lo que da una media de aproximadamente 170 puestos nuevos cada bienio, y todos ellos contribuyen a los ahorros por concepto de "factor retraso". Esta tasa de crecimiento sólo disminuyó en los últimos decenios hasta llegar en 1992-93 a lo que de hecho es una tasa de crecimiento negativa. En 1988-89 el crecimiento negativo fue el más grave con que se ha enfrentado la organización, con una reducción de 244 puestos. Durante ese bienio llegó a ser innegable que el factor retraso era más de lo que se podía lograr sin perjudicar el programa. Este fenómeno coincidió con el principio de la crisis financiera y, debido a la combinación de estas presiones, en 1990-91 hubo que reducir el factor del 5 al 3%. Otra prueba del gran interés que tiene la FAO en esta cuestión es que hace poco pidió a su Auditor Externo que la estudiara.

B. El caso de la OIT

21. La Organización Internacional del Trabajo introdujo oficialmente un factor retraso en 1967, cuando la estructura del presupuesto de la OIT se modificó para pasar de una estructura que exponía los principales tipos de gastos que se efectuarían para ejecutar los programas de trabajo a otra que se basaba en los programas de trabajo propiamente dichos y los recursos necesarios para completarlos, es decir, la presupuestación por programas. El factor retraso para ese año fue del 1,45% aplicado a todos los gastos de personal.

22. Antes, en 1957, se había sugerido que se introdujera un factor retraso que se situara entre el 2 y el 5 %, lo que reflejaría los ahorros resultantes de la separación de personal junto con las demoras en la contratación de personal nuevo. Sin embargo, se estimó que la introducción de un factor retraso en el presupuesto provocaría incertidumbre y rigidez financiera e influiría adversamente en el buen funcionamiento de la organización. En consecuencia, en 1957, como en 1966, no se consideró apropiado adoptar un factor retraso calculado como porcentaje fijo de los gastos de personal. En vez de eso, de los gastos de personal presupuestados se dedujeron sumas concretas, que representaban los ahorros resultantes de las demoras de dos a seis meses en la contratación para puestos nuevos.

23. Esta tasa de retraso se mantuvo en 1968 y en 1969 y, con la introducción de la presupuestación bienal en 1970, el factor retraso para 1970-71 se redujo al 0,725%, y permaneció igual en 1972-73 y en 1974-75. En 1976 y 1977 la tasa se aumentó al 1,085%; de 1978-79 a 1982-83 se redujo al 0,5% y de 1984-85 a 1990-91 las deducciones por aplicación del factor retraso han sido una suma arbitraria en dólares que representa del 0,6 al 0,8% de los gastos totales de personal, al igual que en 1992-93, con un factor de retraso del 1,2%.

24. Aunque es difícil hacer una comparación directa, en los presupuestos de la mayoría de los demás organismos de las Naciones Unidas, a diferencia de lo que sucede en la OIT, no se observa una deducción identificable del factor retraso (compárese el anexo con el cuadro que figura en la página 12). Además, mientras que la OIT prevé un factor retraso para los gastos de

/...

personal de todo tipo, incluido el personal del cuadro orgánico y el personal del cuadro de servicios generales de la sede, las horas extraordinarias, el personal de conferencias a corto plazo y el personal local, en las Naciones Unidas el factor retraso sólo se aplica a los puestos del cuadro orgánico y a los puestos nuevos del cuadro de servicios generales y en la OMS sólo a los puestos del cuadro orgánico.

25. Quizás lo más interesante y la diferencia más importante entre el criterio con que la OIT enfoca la presupuestación y el de las demás organizaciones grandes es que, mientras que otras organizaciones presupuestan para puestos específicos -lo que inevitablemente produce ahorros debido a los retrasos en la contratación y exige una corrección mediante un factor retraso- la OIT aplica un criterio orientado a los programas y presupuesta para los trabajos y los subprogramas en función de los años y los meses de trabajo que se necesitan para ejecutarlos.

26. A juicio de la OIT, con este criterio se obtiene una mayor flexibilidad y, aunque limita la oportunidad de efectuar ahorros como resultado del factor retraso, esto queda compensado con creces por el hecho de que se reduce el nivel inicial del proyecto de presupuesto para gastos de personal a fin de que refleje los recursos realmente necesarios para efectuar el trabajo. En el mencionado informe de la Dependencia Común de Inspección* se reconoció esta importante distinción y se señaló que "El factor retraso es más adecuado cuando los "puestos" están presupuestados que cuando se adoptan otras medidas (por ejemplo, años de trabajo, meses-hombre, etc.) como base de presupuestación".

C. El caso de la UNESCO

27. La UNESCO es una organización que ha tenido y que sigue teniendo graves problemas financieros, como resultado de lo cual en 1986 y 1987 no sólo se congeló la contratación sino que se cancelaron 800 puestos. En aquella época, el factor retraso era del 5% y el Director General pidió a los órganos rectores que lo redujeran al 3%. En 1988-1989 el Director General se vio obligado a rescindir el nombramiento de algunos funcionarios para llegar al nivel del 5% de movimiento del personal. El bienio 1992-1993 fue muy duro para la organización, pues hubo que reservar 33 millones de dólares de los EE.UU. para obtener ahorros de efectivo, lo que significó que hubo que reducir puestos y también gastos relacionados con el personal.

28. En el bienio 1994-1995, se ha vuelto a aplicar al presupuesto un factor retraso del 5%: una reducción del 5% aplicada de forma generalizada a todo el presupuesto de gastos de personal, sin distinción entre el cuadro orgánico y el cuadro de servicios generales, los sueldos básicos, el ajuste por lugar de destino u otros gastos comunes de personal.

* La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, párr. 106, JIU/REP/89/9(Vol.1).

29. En 1993 se creó un Grupo de Trabajo para que estudiara la reducción de los gastos de personal y vigilara la aplicación del factor retraso. Está compuesto de los jefes de los departamentos de Presupuesto, Personal, Inspección general y Programas. Todas las solicitudes de gastos de personal o de puestos deben dirigirse a ese Grupo para que las examine. Las propuestas se envían entonces al Director General para que tome una decisión definitiva.

30. En la introducción del Director General al Proyecto de Programa y Presupuesto para 1994-1995, se recalcó que "En las presentes circunstancias y teniendo en cuenta en particular los considerables esfuerzos desplegados para simplificar y reducir la plantilla de personal, la reducción del 5% por concepto de factor retraso no es realista y daría lugar a una discontinuidad de los servicios de personal necesarios para la ejecución del programa. No obstante, para respetar la decisión del Consejo Ejecutivo, he establecido el presupuesto de gastos de personal con una reducción del 5% por concepto de factor retraso".

31. Otro aspecto que se discutió con el Inspector fue la diferencia que se hace en muchas organizaciones, por ejemplo en las Naciones Unidas, entre el factor retraso para los puestos del cuadro orgánico y el que se aplica a los puestos del cuadro de servicios generales. En la UNESCO, se aplica un 5% por concepto de factor retraso a todos los puestos -del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales- mientras que la demora para cubrir los puestos del cuadro de servicios generales es mucho más corta que en el caso de los puestos del cuadro orgánico.

32. Lo que lamentan quienes adoptan decisiones en la UNESCO es la gran rigidez que impone la estricta aplicación de un alto factor retraso; sus efectos sobre la utilización de recursos de personal y la influencia directa que tiene que en la ejecución de los programas: algunas actividades urgentes y valiosas se retrasan o ni siquiera se pueden efectuar.

33. Todo esto hizo que la Conferencia General de la UNESCO, en su 27ª reunión, pidiera al Consejo Ejecutivo que "reexamine la técnica del ajuste del 5% por movimiento del personal y demoras en la contratación (lapse factor), en el contexto de las estimaciones presupuestarias preliminares del Director General para 1996-1997 (28 C/5), con miras a aplicar un factor de ajuste más realista, proporcionado a las necesidades de la Organización" (27 C/Decisión 37). Además, la UNESCO pidió a la Dependencia Común de Inspección que efectuara el presente estudio.

La experiencia del OIEA

34. El OIEA no aplica un "factor retraso". Los directores de las divisiones (directores de los programas) hacen hipótesis individualmente.

35. En numerosas ocasiones, el OIEA ha examinado sus procesos de contratación y ha establecido un procedimiento estándar que gira en torno a un período de contratación de ocho meses. Este período no se puede reducir más porque se basa en ciertos requisitos ajenos al control de la organización. Las demoras en la contratación son una forma eficaz y probablemente la única que tienen

/...

los departamentos del OIEA de efectuar ahorros conforme a un plan de recortes financieros. En consecuencia, la ampliación del proceso de contratación, si se utiliza debidamente, podría interesar al organismo.

36. En el pasado, se partía de la base de que para los puestos nuevos se produciría una demora de varios meses, pero en la actualidad casi no hay puestos nuevos. Si se aprueban puestos nuevos en el presupuesto, se hace para tener en cuenta la asistencia supernumeraria ya existente, por lo que no hay ningún retraso.

37. La plantilla que se indica en el presupuesto suele referirse a los puestos autorizados, independientemente de las demoras que se suponga que se producirán en la contratación, con la excepción del Departamento de Salvaguardias, en que el retraso se deduce y sólo se estima el total de los puestos cubiertos y su número se incluye en proyectos y subprogramas.

Conclusión

38. Tras examinar toda la información que le proporcionaron las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los tres principales ejemplos mencionados antes, el Inspector opina que la preocupación por un factor retraso excesivamente alto está justificada porque puede reducir la capacidad de una organización para ejecutar un programa aprobado. Además, no hay que olvidar que durante la mayoría de los bienios surgen gastos adicionales no presupuestados que es preciso absorber. Estos se deben fundamentalmente a los aumentos de los gastos de personal a raíz de decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional o de la Asamblea General que deliberadamente no se tienen en cuenta en el programa y el presupuesto hasta que se han tomado realmente las decisiones. Ese elemento de subpresupuestación de los gastos de personal ya existe. La mayoría de esos gastos adicionales deben cubrirse con más demoras, aplazamientos y una aminoración del ritmo de contratación, sin olvidar la congelación ya existente en algunas organizaciones. Por consiguiente, en la práctica, los ahorros por concepto de factor retraso que se imponen son mayores que la deducción que se hace en el presupuesto. Un factor retraso fijado a un nivel excesivamente alto reduciría seriamente la capacidad para absorber los gastos de personal adicionales no presupuestados, haciendo con ello que fuera necesario incluir en el programa y el presupuesto otra partida distinta para estos gastos no presupuestados.

39. A juicio del Inspector, en aras de armonizar los métodos y técnicas de presupuestación y la presentación de los presupuestos, las organizaciones deberían utilizar una terminología común y acordar una serie de definiciones de los elementos comprendidos en el movimiento de personal o que contribuyen a él, así como una norma uniforme para notificar los movimientos de personal a los órganos rectores. Como resultado de eso, aunque las tasas de factor retraso utilizadas por las organizaciones con fines de presupuestación, no serían forzosamente uniformes, serían más comparables, lo que permitiría evaluar mejor las consecuencias presupuestarias reales y las relatividades del movimiento de personal entre organizaciones.

/...

Anexo

Extractos del cuadro 11 del informe sobre "La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas"
Algunas comparaciones (volumen II - cuadros comparativos) preparado por S. Schumm (JIU/REP/89/9 (Vol.II))

Organización	Ajustes por movimiento del personal y demoras de contratación (factor retraso)
Naciones Unidas	En 1986-87 se destinó el 5% de los gastos de personal correspondientes a los puestos del cuadro orgánico y categorías superiores a cubrir los gastos originados por el movimiento de personal. Atendiendo a una recomendación de la CCAAP, en ciertas secciones cabría aplicar distintos factores que afectan al movimiento de personal para tener en cuenta la experiencia adquirida. En el caso del cuadro de servicios generales el porcentaje asignado fue del 0% en el bienio 1988-89. Esos porcentajes ascienden ahora al 12,5% y el 7,5%, respectivamente.
FAO	El factor retraso aplicado en todo el presupuesto a todos los puestos existentes es del 5,5%. El mismo factor retraso se aplica también a todos los puestos nuevos.
OIEA	Se deducen los sueldos de los puestos vacantes. Por lo general la demora en el caso de los puestos nuevos es de tres meses o más. Alrededor del 3% de los gastos de personal corresponde a movimientos del personal.
OACI	Se deduce un porcentaje del total asignado a los gastos del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales.
OIT	Se ajustan las estimaciones totales de gastos del personal deduciendo una cantidad discrecional que cubra el movimiento de personal.
OMI	El Consejo fija una cantidad de dinero al examinar el proyecto de presupuesto; es una fracción del total asignado a los sueldos.
UIT	No hay movimiento de personal. No hay personal supernumerario. Se hacen economías aplicando el factor retraso.
UNESCO	La Conferencia General aprobó un factor retraso del 5% para el bienio 1988-89, aunque el Director General había propuesto una tasa del 3% teniendo en cuenta la experiencia del período 1986-87. Todo costo adicional debido a una tasa de movimiento del personal inferior al 5% debe absorberse dentro del presupuesto global.
ONUDI	Se incluye una partida del 5% para cubrir el movimiento de personal en todos los puestos del cuadro orgánico y categorías superiores. En todos los puestos nuevos se registra un mayor movimiento de personal: 50% en el cuadro orgánico y categorías superiores, y 35% en el cuadro de servicios generales y otras categorías.
UPU	No hay movimiento de personal. El factor retraso es muy breve, de dos a tres meses (magnitud insignificante).
OMS	No existe un factor retraso propiamente dicho. Se analizan los puestos vacantes y se incorpora un factor retraso a los promedios presupuestarios.
OMPI	No se aplica el factor retraso porque hay muy poco movimiento de personal. Las vacantes, sobre todo en el cuadro de servicios generales, se cubren con personal contratado por períodos breves.
OMM	El promedio de vacantes es muy bajo. No se aplica el factor retraso. No se han creado nuevos puestos en los 12 últimos años.