



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/45/130

21 de febrero de 1990

ESPAÑOL

ORIGINAL: ARABE/CHINO/ESPAÑOL/
FRANCES/INGLES/RUSO

Cuadragésimo quinto período de sesiones
Temas 126 y 127 de la lista preliminar*

COORDINACION ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DE LAS
NACIONES UNIDAS CON LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y
EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGIA ATOMICA

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

La presupuestación en las organizaciones del sistema
de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/89/9, vols. I y II).

* A/45/50.

90-04357 9691h

/...

148.

LA PRESUPUESTACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Algunas comparaciones *Volumen I — Análisis comparativo*

Preparado por
Siegfried Schumm
Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 9	1
II. POLITICA PRESUPUESTARIA Y ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS	10 - 28	4
A. Características generales de los presupuestos de las organizaciones	10 - 21	4
B. Presentación del presupuesto	22 - 24	7
C. Estructura del presupuesto	25 - 28	8
III. PROCEDIMIENTO DE PREPARACION Y PRESENTACION DEL PRESUPUESTO	29 - 38	9
A. Procedimientos de preparación del presupuesto utilizados por las secretarías	30 - 33	9
B. Procedimientos de presentación y aprobación de las propuestas presupuestarias	34 - 35	10
C. Grupo o comité encargado de cuestiones presupuestarias y financieras	36 - 38	11
IV. DEFINICIONES Y ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE ALGUNAS EXPRESIONES PRESUPUESTARIAS Y FINANCIERAS	39 - 80	12
A. Consignaciones de créditos	40 - 43	12
B. Cuotas (contribuciones)	44 - 52	13

INDICE (continuación)

	Párrafos	Página
IV. C. Contribuciones del personal	53 - 57	15
(cont.) D. Fondo de Operaciones	58 - 64	16
E. Fondos y cuentas de reserva	65 - 70	17
F. Superávit	71 - 75	18
G. Ingresos diversos	76 - 78	20
H. Facilidades crediticias externas	79 - 80	21
V. AUMENTO (DISMINUCION) DEL PRESUPUESTO	81 - 108	21
A. Técnicas y métodos utilizados	82 - 88	21
B. Aumentos debidos a la inflación	89 - 96	24
C. Aumentos/disminuciones estatutarios	97 - 101	25
D. Métodos para calcular los costos	102 - 108	27
VI. LAS FLUCTUACIONES MONETARIAS	109 - 129	28
A. Moneda en la que se expresa el presupuesto y partidas de gastos	109 - 114	28
B. Cinco soluciones posibles	115 - 129	29
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	130 - 131	34
<u>Anexo:</u> Principales acuerdos elaborados bajo los auspicios del CAC		37

I. INTRODUCCION

1. De conformidad con la definición que da el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias) (CCCA) (FP) en su glosario de expresiones financieras y presupuestarias (ACC/1983/FB/1), la función principal de un presupuesto es proporcionar a los Estados Miembros y a los órganos legislativos de cada organización un "plan financiero para la ejecución de un programa de actividades en un período determinado. En un presupuesto por programas se insiste particularmente en la labor que ha de llevarse a cabo y en los objetivos que se persiguen mediante esa labor; se hace hincapié en los fines que se han de alcanzar y se traducen esos fines en los gastos que se requieren para su consecución; las decisiones guardan relación con el nivel de los recursos y con los resultados que han de lograrse". Tomando como base los documentos presupuestarios preparados y presentados por las organizaciones, los gobiernos toman sus decisiones sobre el presupuesto de cada organización teniendo presentes los procedimientos y los requisitos presupuestarios nacionales. Ahora bien, los documentos presupuestarios que presentan las organizaciones son tan diferentes en cuanto a formato, terminología, técnicas y métodos que es difícil estudiar los presupuestos de las organizaciones de un modo comparable. Como consecuencia, se han puesto repetidamente en tela de juicio la "transparencia" y la "comparabilidad" de los presupuestos del sistema de las Naciones Unidas.

2. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reiterado en varias resoluciones la necesidad de hacer esfuerzos para lograr el máximo grado posible de estandarización y comparabilidad de las prácticas presupuestarias y administrativas de las organizaciones interesadas 1/. La "estandarización" o la "armonización", más flexible, suponen introducir en el sistema de las Naciones Unidas formatos, técnicas y métodos presupuestarios idénticos y estandarizados, reforzando así el régimen común. La "comparabilidad" guarda relación con los esfuerzos encaminados a explicar de un modo claro y conciso la metodología utilizada para elaborar sus estimaciones presupuestarias.

3. Con el desarrollo de los programas y las actividades del sistema, la función de los presupuestos ha ido cambiando desde que se estableció el sistema de las Naciones Unidas. El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) formuló varias propuestas y directrices a ese respecto (véase el anexo) como resultado de las cuales hay ya algunas semejanzas en el modo en que las organizaciones preparan y presentan sus presupuestos en esferas como la estructura y la presentación del presupuesto, y la terminología financiera y presupuestaria. La Dependencia Común de Inspección (DCI) desempeñó también un papel importante a ese respecto elaborando estudios y notas y haciendo numerosas recomendaciones 2/.

4. El Consejo Económico y Social en su resolución 2098 (LXIII) de 1977 pidió, entre otras cosas, que se elaborasen unos instrumentos destinados a promover la armonización al nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas de los presupuestos por programas y de la planificación de mediano plazo 3/. Respondiendo a esa petición se fueron adoptando gradualmente la presupuestación bienal, la sincronización de los ciclos presupuestarios y la elaboración de una estructura presupuestaria común, incluido un material introductorio comparable 4/. El CAC elaboró también una serie de cuadros uniformes de datos financieros y el CCCA (FP) preparó un glosario de

expresiones financieras y presupuestarias. La adopción por las organizaciones mayores de presupuestos por programas y de ciclos presupuestarios bienales contribuyó considerablemente al progreso de la armonización de la presentación de los presupuestos. Sin embargo, siguen existiendo diferencias a causa de ciertos obstáculos con que tropiezan las organizaciones, como algunos requisitos constitucionales o legislativos; la distinta naturaleza de sus actividades y de su estructura orgánica, algunas circunstancias particulares de las organizaciones; la coexistencia dentro del sistema de presupuestos por programas y de presupuestos basados en el objeto de los gastos, etc. En resumen, las medidas que se han venido tomando con miras a la estandarización y la armonización de las prácticas presupuestarias en el sistema de las Naciones Unidas se limitan a aspectos como la sincronización de los ciclos presupuestarios, la elaboración de una estructura presupuestaria común y la presentación de cuadros uniformes de datos financieros y no afectan a las técnicas y los métodos presupuestarios. En el informe del Grupo de Expertos intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas 5/ figura, entre otras, una recomendación sobre los "esfuerzos por armonizar el formato de los presupuestos por programas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (recomendación 13), que se refiere también esencialmente a la presentación de los presupuestos.

5. En un esfuerzo para conseguir una mayor comparabilidad, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) 6/ ha presentado varios informes sobre la base de la resolución 36/229 de la Asamblea General, a saber: a) informes detallados sobre los presupuestos de los organismos especializados y del OIEA cada dos años (a partir de 1982), y b) en los años impares informes limitados al material de cuadros, y, en caso necesario, estudios especiales sobre problemas administrativos y presupuestarios comunes al sistema de las Naciones Unidas. Esos informes contienen observaciones generales y estudios por organizaciones de las prácticas presupuestarias. El CCAAP ha realizado también varios estudios sobre muchos de esos aspectos en relación con temas como la inflación, los tipos de cambio, las categorías de aumentos presupuestarios, los factores de retraso en cuestiones de personal y la distribución de los costos. Sin embargo, en muy pocos de esos estudios e informes se proponen medidas concretas para mejorar la "comparabilidad" y la "transparencia" de los presupuestos de las organizaciones interesadas. No obstante, la corriente de información que ha penetrado el sistema gracias a esos estudios e informes ha ejercido una influencia positiva introduciendo un grado apreciable de estandarización. De hecho, en los últimos años varias organizaciones han adoptado técnicas y métodos presupuestarios similares como el empleo del dólar constante, la metodología para calcular los gastos de personal y el ajuste por movimiento de personal y demoras de contratación (factor de retraso).

6. Aun cuando la CCAAP cree necesarios nuevos esfuerzos para promover la estandarización y la armonización, considera también preciso tener en cuenta que el objetivo principal al preparar un presupuesto debe consistir en presentar los cálculos de manera que resulten claros y comprensibles para el órgano rector interesado y se adecuen a las necesidades especiales de ese órgano. En su informe (A/38/515) la Comisión hizo las siguientes observaciones:

"36. ... los arreglos de los organismos para realizar las funciones mencionadas son muy variados, lo que apoya la teoría de que los mecanismos de organización deben adecuarse a las necesidades y al tamaño de la organización de que se trate. En otras palabras, la estructura de una organización determinada depende de sus programas y, en gran medida, de su tamaño y complejidad. Al respecto, y sobre la base de la información que ha recibido, la Comisión Consultiva señala que no parecería que la armonización de los arreglos de los organismos respecto de la planificación, presupuestación y evaluación de los programas fuese necesariamente un objetivo conveniente y factible."

7. Para conseguir que los presupuestos de las organizaciones sean comparables es fundamental estandarizar su presentación del presupuesto así como las técnicas presupuestarias que influyen de modo fundamental en la presentación de los presupuestos. En consecuencia, el presente estudio se concentra esencialmente en varios aspectos de la presupuestación en las organizaciones y tiene por objeto examinar hasta qué punto los esfuerzos realizados en ese sentido por el CAC y por otros órganos han conseguido realmente promover la "estandarización" y la "comparabilidad" de los presupuestos del sistema de las Naciones Unidas, así como estudiar las diferencias que aún persisten. Es evidente que esas técnicas y esos métodos no se pueden examinar aisladamente y sin tener en cuenta la política presupuestaria y financiera general de las organizaciones. La cuestión de la presupuestación es verdaderamente muy amplia y muy compleja. Al iniciar el estudio el Inspector estimó que debía ocuparse no sólo de las técnicas y los métodos presupuestarios sino también de algunas cuestiones de gestión y política financieras conexas. El presente estudio consta de dos volúmenes: Volumen I: Análisis comparativo y Volumen II: Cuadros comparativos. El estudio se ocupa principalmente de los documentos presupuestarios correspondientes a 1988-1989, a menos que se indique otra cosa. Se ha procurado incluir en el estudio la información más actualizada. En el volumen I se hace, sobre la base de los cuadros comparativos contenidos en el volumen II, un análisis interinstitucional de las técnicas, los métodos y las prácticas principales que utilizan las organizaciones Z/ del sistema de las Naciones Unidas para preparar sus presupuestos ordinarios. Se recomiendan también medidas para lograr la armonización y la comparabilidad de los presupuestos del sistema de las Naciones Unidas. El volumen II está destinado a servir como manual de presupuestación. Los cuadros se actualizarán y se revisarán periódicamente.

8. Dado el amplio alcance del presente estudio, el Inspector sólo hace "algunas comparaciones" de técnicas y métodos presupuestarios determinados; en consecuencia las recomendaciones no son exhaustivas. Con todo, el Inspector tiene el propósito de realizar estudios complementarios para examinar algunos aspectos específicos de las técnicas presupuestarias utilizadas por las organizaciones, por ejemplo, para calcular la tasa de crecimiento real de los presupuestos.

9. El Inspector da las gracias a las numerosas personas que han contribuido a la preparación del presente estudio por su amable cooperación y sus útiles observaciones.

II. POLITICA PRESUPUESTARIA Y ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS (cuadro 1)

A. Características generales de los presupuestos de las organizaciones

10. La política presupuestaria guarda relación con el rumbo que la organización dé a sus actividades. La elección de las técnicas de presupuestación que se han de utilizar es una decisión de política presupuestaria. No obstante, las políticas presupuestarias y las técnicas de presupuestación están vinculadas entre sí. La presupuestación depende también de muchas de las características de las organizaciones, como su tamaño, su mandato y su estructura. En el cuadro 1 se indican las características generales de la política presupuestaria y la estructura de los presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En términos generales, los presupuestos de las organizaciones pueden dividirse por su tamaño en dos grupos. Las Naciones Unidas y cinco de sus organismos especializados (FAO, OIT, UNESCO, ONUDI y OMS) comparten determinadas características, y los presupuestos de las restantes (OIEA, OACI, OMI, UIT, UPU, OMPI y OMM) son diferentes.

a) Planificación de mediano plazo

11. Un plan de mediano plazo o equivalente debería constituir la principal directriz de política para los presupuestos o los presupuestos por programas. Los planes de mediano plazo u otros estados en los que se exponen objetivos a plazo más largo deben servir como base para la formulación del presupuesto. La planificación de mediano plazo no ha sido generalmente adoptada como tal por muchas organizaciones, pero la mayoría de éstas preparan un documento en el que se exponen los objetivos de mediano plazo o de plazo más largo. En el cuadro 1 se indican períodos diferentes de duración de los planes, que pueden ser "renovables" (es decir que se prorrogan ordinariamente por un nuevo período) o de "horizonte fijo" (es decir que no se prorrogan durante el período en que están en vigor). Como la planificación de mediano plazo es más bien una cuestión de programación que de presupuestación, en principio no debería incluir indicaciones o consecuencias financieras detalladas. Sin embargo, un plan de mediano plazo puede ser un instrumento útil para establecer un nivel de recursos. Algunas organizaciones dan ciertas indicaciones, pero otras no facilitan ninguna estimación de los gastos. La UIT y la OMM son casos muy especiales, ya que los límites presupuestarios para un período a largo plazo vienen determinados por la Conferencia y el Congreso respectivamente.

12. Al recomendar la armonización de los presupuestos por programas y los planes de mediano plazo, el CAC R/ estableció unos principios y objetivos y señaló que era muy difícil armonizar los planes de mediano plazo, excepto en términos muy generales. Cualquiera que sea la forma de los planes de mediano plazo, el Inspector cree que las propuestas presupuestarias de los jefes ejecutivos deben ser resultado de las decisiones sobre períodos más largos así como de medidas apropiadas tomadas por los Estados Miembros en conferencias y reuniones anteriores de órganos legislativos. De ese modo el plan de mediano plazo serviría como un marco para la formulación de los presupuestos.

b) Ciclo presupuestario

13. Las organizaciones mayores (Naciones Unidas, FAO, OIT, UNESCO y OMS) y algunas de las más pequeñas (OMI, ONUDI y OMPI) han adoptado un ciclo presupuestario bienal. Todas cubren el mismo ejercicio presupuestario. Así pues se ha conseguido hasta cierto punto la sincronización de los ciclos presupuestarios. Las otras organizaciones (OIEA, OACI, UIT, UPU y OMM) tienen ejercicios presupuestarios y ciclos de presupuestación diferentes. El OIEA prepara presupuestos anuales dentro de un ejercicio de programación bienal; la OACI establece también presupuestos anuales pero dentro de un ejercicio presupuestario trienal; la UIT y la UPU preparan presupuestos anuales dentro del marco de un período más largo fijado por la Conferencia de Plenipotenciarios (como mínimo de cinco años y en la actualidad de siete años) y por el Congreso (cinco años), respectivamente; el presupuesto de la OMM es bienal dentro de un ejercicio presupuestario de cuatro años.

c) Tipos de presupuesto (presupuesto por programas o presupuesto por objeto de los gastos)

14. En el sistema de las Naciones Unidas se utilizan dos tipos principales de presupuesto: i) el presupuesto por objeto de los gastos y ii) el presupuesto por programas. El primer tipo establece previsiones de los gastos necesarios para la ejecución de programas durante un determinado período, por objeto de los gastos (sueldos, gastos de viaje, equipo), y el segundo contiene asignaciones de recursos por programas y subprogramas específicos y, en general, incluye planes de trabajo sucintos e indicaciones de prioridades. En los presupuestos de este último tipo se da también información sobre el objeto de los gastos.

15. La evolución de los programas y las actividades de las organizaciones ha hecho que se presenten documentos presupuestarios en los que se indican de un modo más realista las actividades de programa propuestas y sus consecuencias financieras. La DCI redactó varios informes y formuló recomendaciones a ese respecto.

16. Como se indica en el cuadro 1, ocho organizaciones establecen presupuestos por programas, la mayor parte de ellos bastante bien estructurados. Sin embargo podrían mejorarse en particular en el caso de la ONUDI, ya que su presupuesto por programas es hasta ahora rudimentario en cuanto que no aporta información suficiente sobre los productos planeados. Se recomienda que las organizaciones que no establecen presupuestos por programas estudien la posibilidad de introducirlos y que elaboran presupuestos por programas adecuadamente de modo que se indiquen con claridad los productos previstos de los presupuestos. Las organizaciones deberían comunicar a sus respectivos órganos rectores el resultado de su estudio. Según señaló el CCCA en 1978 2/, "los presupuestos sirven, entre otras cosas, como instrumentos para el control programático y financiero dentro de las organizaciones durante el período de su aplicación. Para el público en general, para los gobiernos y para los órganos que se ocupan del análisis y la coordinación centrales de las actividades del sistema, son una fuente importante de información sobre los programas y las cuestiones financieras. Un buen presupuesto por programas es el resultado de un sistema acabado de planificación, presupuestación y evaluación de programas dentro de la organización.

d) Unidad de cuenta (moneda en que se expresa el presupuesto)

17. Los presupuestos de las organizaciones se expresan por lo general en dólares de los EE.UU. excepto en el caso de cinco de ellas: la OMI, establecida en Londres, que utiliza la libra esterlina, y la UIT, la UPU, la OMPI y la OMT, con base en Suiza, que utilizan el franco suizo. Cuanto mayor es la proporción de los gastos de esas organizaciones que se hacen en la moneda del presupuesto, menor es el riesgo de incurrir en pérdidas presupuestarias debidas a las fluctuaciones monetarias. Varias organizaciones que expresan el presupuesto en dólares de los EE.UU. tienen su sede fuera de los Estados Unidos y gastan la mayor parte de sus recursos en monedas distintas del dólar. En esos casos, la inestabilidad del dólar ha causado problemas de gestión monetaria. Algunas organizaciones (OIEA, OIT, ONUDI, UNESCO) han tomado medidas para protegerse contra los graves problemas actuales de fluctuación monetaria (para más detalles, véase el capítulo VI).

e) Presupuestación completa y semicompleta

18. La "presupuestación completa" se define como la inclusión en las estimaciones presupuestarias de todos los aumentos de costos (remuneración del personal, costo de bienes y servicios) que se esperan en el curso del período presupuestario, teniendo plenamente en cuenta las previsiones de inflación (véase la nota de pie de página, cuadro 1). En el caso de la UIT y de la UPU, esos aumentos no se incluyen en sus presupuestos anuales, sino que se compensan dentro de los límites generales determinados por la Conferencia y el Congreso, respectivamente. En el caso de la "presupuestación semicompleta" en las estimaciones presupuestarias se incorporan sólo los aumentos de costos que puedan preverse para la primera mitad del ejercicio presupuestario, dejando por consiguiente que el gasto resultante de los aumentos de costos que se produzcan durante el resto del ejercicio se absorban dentro de los límites de presupuesto mediante economías en algunos componentes del presupuesto. La presupuestación completa se basa en el convencimiento de que debe existir una correlación entre el presupuesto y el programa, aprobados ambos por los órganos legislativos. Esto da a los jefes ejecutivos la posibilidad de ejecutar el programa íntegro, en la medida en que los aumentos de costos no excedan sustancialmente de los previstos en las hipótesis en las que se basó el presupuesto. La presupuestación semicompleta se basa en el supuesto de que algunas actividades se pueden desarrollar con modalidades de acción menos costosas y de que otras tal vez se cancelen debido a factores externos o se ejecuten sólo en parte y con menos recursos. En vista de la evolución probable de los sueldos y de los costos de los bienes y servicios, este método tolera que quede en el presupuesto un posible déficit o que exista una diferencia entre la asignación aprobada y el costo del programa. En los casos en que la Asamblea General todavía no ha llegado a una decisión acerca de las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional o del Comité Mixto de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas sobre partidas del régimen común que afectan a los gastos de personal, las organizaciones con base en Ginebra, o bien no les asignan ningún crédito en el presupuesto, o bien las consideran como partidas condicionales.

19. En relación con su estudio sobre los efectos de la inestabilidad monetaria y de la inflación el CAC ha reafirmado que es partidario de la presupuestación completa (A/C.5/1622, párr. 12). El CCCA afirmó que seguía considerando ese método como el más compatible con los presupuestos bienales y los presupuestos por programas 10/.

20. En el cuadro 1 se indica que, prácticamente todas las organizaciones aplican este principio. Las únicas excepciones son el OIEA y la OMM. El OIEA tiene un presupuesto anual. La OMM utiliza "cláusulas de flexibilidad" en virtud de las cuales el Consejo Ejecutivo, por la resolución sobre el presupuesto autoriza al Secretario General a efectuar, respetando unos límites máximos, los gastos resultantes de unas circunstancias específicas mencionadas en la resolución.

21. Aunque la terminología y la definición varían, muchas organizaciones pueden hacer estimaciones revisadas o suplementarias (véase el cuadro 3), en las cuales las secretarías presentan a los órganos legislativos, cuando es necesario, propuestas para financiar gastos adicionales imprevistos y no cubiertos en el presupuesto original. Las "cláusulas de flexibilidad" de la OMM caen también dentro de esta categoría. Algunas organizaciones distinguen entre unos ejercicios económicos y otros (años de presupuesto y años que no sean de presupuesto). Se pueden autorizar estimaciones o consignaciones suplementarias para financiar gastos extraordinarios en caso de necesidad sin modificar el presupuesto aprobado. Se debe señalar, sin embargo, que a pesar de esa autorización y de las disposiciones pertinentes, hay organizaciones (OIEA y OMS) que no las utilizan por política, y algunas otras que no las pueden utilizar por razones prácticas. Por ejemplo, en la FAO, las estimaciones suplementarias las autoriza la Conferencia que sólo se reúne cada dos años.

B. Presentación del presupuesto

22. El CAC recomendó que el presupuesto por programas se ajustara a una estructura común que incluyera los siguientes elementos, de preferencia en el orden en que se citan 11/:

- a) índice;
- b) lista de abreviaturas;
- c) introducción por el jefe ejecutivo;
- d) notas explicativas;
- e) cuadros resumidos;
- f) proyecto de resolución sobre la consignación de créditos;
- g) descripciones y cuadros sobre los programas; y
- h) anexos informativos.

El CAC dio directrices sobre los puntos c), d), e), g) y h) con miras a la introducción de una estructura presupuestaria y un formato de presentación comunes, incluida la presentación de cuadros sobre datos financieros. Esas directrices se aplican también a la presentación de los planes de mediano plazo.

23. En el cuadro 1 se dan algunas indicaciones sobre ciertos aspectos de la presentación del presupuesto. En lo que se refiere a los elementos mencionados en el párrafo 22, todavía no se ha establecido en el sistema una

estructura común y los formatos para la presentación del presupuesto no son ni mucho menos idénticos. Además, no se han aplicado, conforme se había pedido las directrices del CAC.

24. Se ha recomendado repetidas veces, en particular por los órganos interinstitucionales de coordinación como el CAC, el CCCA, la CCAAP, etc., que se armonicen y estandaricen los formatos de presentación del presupuesto. Al mismo tiempo, como en el párrafo 16, el CCCA indicó que el tema de la armonización de la presentación surge principalmente en lo que respecta a las funciones de los presupuestos como fuente importante de información programática y financiera, que debería facilitarse a los gobiernos y a los órganos que se ocupan del análisis y la coordinación centrales de las actividades del sistema. Dado que los gobiernos deberían tomar una posición sobre la base de las diversas propuestas presupuestarias de las organizaciones (véanse el capítulo III y el cuadro 2) habrá que hacer nuevos esfuerzos para presentar propuestas presupuestarias y presupuestos que faciliten una información comparable y transparente sobre las actividades de las organizaciones.

C. Estructura del presupuesto

25. La estructura de los presupuestos de las organizaciones depende en gran parte del tipo de presupuesto que utilizan. En los casos en que se ha adoptado el presupuesto por programas, la estructura de programas es uno de los factores que determinan la estructura del presupuesto.

26. En la columna "Estructura de programas" del cuadro 1 se muestran los distintos niveles de programas que aparecen en los documentos presupuestarios. En cuanto a la jerarquía de los programas, se han identificado cuatro niveles para la subdivisión de los programas generales de las organizaciones programas principales, programas, subprogramas y elementos de programa. Estos niveles no sólo tienden a variar de una organización a otra, sino que además las descripciones de los programas se refieren a niveles de programa diferentes en los distintos documentos presupuestarios. Cuando no existen sistemas completos de planificación de programas, la estructura de programas puede ser simplemente una etiqueta colocada sobre una estructura orgánica preexistente.

27. En el cuadro 3, la columna "Estructura de las consignaciones de créditos" refleja la diferencia de estructura entre las consignaciones de créditos y el presupuesto. También hace ver que la estructura del presupuesto de algunas organizaciones responde a la división administrativa de su secretaría y en cambio los presupuestos de otras organizaciones se preparan únicamente sobre la base de los programas.

28. En cuanto a las organizaciones que todavía no han adoptado el sistema de presupuesto por programas, los presupuestos se centran en los objetos de los gastos, cuya clasificación varía de una organización a otra.

III. PROCEDIMIENTO DE PREPARACION Y PRESENTACION DEL PRESUPUESTO (cuadro 2)

29. El proceso presupuestario consta de varias fases: preparación, (incluidas las consultas officiosas), adopción de decisiones, ejecución, vigilancia, evaluación y control. El presente estudio trata principalmente de la fase de preparación. La secretaría inicia la preparación del presupuesto elaborando las propuestas presupuestarias que se someten para su examen y aprobación a los órganos ejecutivos y legislativos apropiados. Previamente, un grupo o comité encargado de cuestiones presupuestarias y financieras, compuesto habitualmente por expertos o por delegados de los gobiernos, recibe las propuestas presupuestarias y hace recomendaciones a los órganos legislativos interesados. En el cuadro 2 se indican los diferentes procedimientos de preparación y presentación del presupuesto que siguen las organizaciones.

A. Procedimientos de preparación del presupuesto utilizados por las secretarías

30. Oficinas competentes. Por lo general las oficinas encargadas de preparar el proyecto de propuestas presupuestarias son las divisiones o secciones del presupuesto. Para ello, cuando se utilizan presupuestos por programas se pide a los directores de programas y a los departamentos interesados que presenten sus propuestas tomando como base la programación planeada para el ejercicio presupuestario siguiente y teniendo en cuenta las directrices internas que enuncian la política presupuestaria de la administración y las conclusiones de los comités internos encargados de examinar el programa y el presupuesto. En las organizaciones que establecen presupuestos por objeto de los gastos son fundamentalmente las divisiones de presupuesto las encargadas de determinar los costos recogiendo la información necesaria de múltiples fuentes. La información así reunida se utiliza como base para elaborar el presupuesto entero dentro del marco de una política presupuestaria general. Así pues, en ambos casos son las divisiones de presupuesto las que establecen al nivel central el cálculo de los costos de las propuestas en términos monetarios. También se encargan de calcular los aumentos de costos previstos y las consecuencias de los tipos de cambio, así como los ajustes a esos tipos.

31. Ciclo de preparación. Aunque la preparación del presupuesto es un proceso interactivo, habitualmente el ciclo de preparación corresponde al ejercicio presupuestario de las organizaciones. Los tipos de preparación varían de una organización a otra según sus procedimientos de presentación del presupuesto (véase la sección B). En algunas organizaciones (Naciones Unidas, UNESCO) los procedimientos son diferentes según se trate de "años que no sean de presupuesto" y de "años de presupuesto" y requieren que la secretaría proporcione documentos de antecedentes distintos. Sin embargo, en términos generales, las secretarías empiezan a preparar las estimaciones presupuestarias normalmente uno o dos años antes del comienzo del ejercicio presupuestario. En los casos en que se establecen estimaciones suplementarias, como cada año se efectúa un análisis del presupuesto (por ejemplo, un estudio sobre la ejecución del presupuesto en las Naciones Unidas), la preparación del presupuesto se viene a hacer prácticamente cada año, a pesar de su carácter bienal.

32. **Metodología.** La CCAAP expresó en su informe la opinión de que "pese a las variaciones en las prácticas presupuestarias, debe ser posible encontrar fácilmente una explicación clara y concisa de la metodología utilizada en la formulación de los cálculos, tal vez en el propio documento del presupuesto" 12/. Las organizaciones facilitan en efecto algunas explicaciones generales sobre la metodología que utilizan, pero en muchos casos no tienen por objeto explicar los aspectos técnicos sino sólo indicar los resultados de esa labor. En un intento de reducir la documentación, algunas organizaciones, por ejemplo la UNESCO, facilitan explicaciones técnicas detalladas a los órganos rectores en forma de documentos informativos que acompañan al documento principal del presupuesto.

33. Hay aumentos de "costos" y aumentos de "programas". Los primeros comprenden los aumentos de costos debidos a los efectos de la inestabilidad monetaria y de la inflación, además de los aumentos "estatutarios". En el capítulo V se estudia en detalle la metodología utilizada para establecer estimaciones presupuestarias. En las estimaciones presupuestarias se debe indicar tanto el crecimiento real como los aumentos (disminuciones) de los costos. La tasa de crecimiento real, a efectos presupuestarios, que es la relación porcentual entre los aumentos (disminuciones) netos y los tipos presupuestarios solicitados, se establece excluyendo los aumentos debidos a la inflación prevista para el ejercicio presupuestario siguiente y los aumentos (disminuciones) debidos a la depreciación o apreciación del valor de la moneda en que se expresa el presupuesto.

B. Procedimientos de presentación y aprobación de las propuestas presupuestarias

34. En la segunda columna del cuadro 2 se exponen los diferentes procedimientos de presentación y aprobación de las propuestas presupuestarias. Las propuestas presupuestarias preparadas por órganos subsidiarios, una vez presentadas por la secretaría, son aprobadas por los órganos legislativos supremos de las organizaciones, en los que están representados todos los Estados Miembros. Convendrá estudiar la posibilidad de que los Estados Miembros participen en la preparación del presupuesto desde sus primeras etapas, conforme se decidió 13/ en relación con el "esbozo" del presupuesto de las Naciones Unidas. Más concretamente, el Secretario General presenta el "esbozo" para el bienio siguiente, con algunas indicaciones sobre diversos aspectos; después lo examinan varios órganos (el CPC, la Quinta Comisión y la CCAAP), por cuyo conducto los Estados Miembros pueden participar en la preparación del presupuesto desde las primeras etapas y a lo largo de todo el proceso. La FAO ha introducido también con carácter experimental la práctica de preparar un esbozo de programa de trabajo y de presupuesto que presenta a su Comité del Programa y su Comité de Finanzas. Además, envía su resumen presupuestario a los Estados Miembros para que procedan a su examen anticipado, procedimiento que es único en comparación con las demás organizaciones. La OIT ha introducido asimismo un proceso de consulta previa con su Consejo de Administración acerca de los parámetros financieros y los temas de programa principales del programa y presupuesto siguientes antes de que dé comienzo la preparación de propuestas.

35. Otras organizaciones incluyen también entre sus procedimientos la participación de los Estados Miembros. La UNESCO envía de antemano cuestionarios a los Estados Miembros para pedirles su opinión acerca de los programas y actividades que han de proponerse para el bienio siguiente.

A continuación se elaboran estimaciones preliminares que se presentan al Consejo Ejecutivo para su examen. Después el Director General propone un proyecto de presupuesto definitivo. La UNESCO aplica un procedimiento en virtud del cual cada Estado Miembro o cada grupo de Estados Miembros puede presentar proyectos de resolución con propuestas de modificación del proyecto de informe. Como la secretaría publica como apéndice sus observaciones a los proyectos de programa y de presupuesto y esos proyectos de resolución, que pueden ser numerosos, se traducen a todos los idiomas oficiales, el procedimiento supone gastos considerables. La OACI envía los proyectos de programa y de presupuesto a los Estados Miembros para que formulen sus observaciones al respecto antes de la preparación definitiva de las propuestas presupuestarias. En la OMPI, antes de preparar el proyecto de programa y de presupuesto para cada bienio, el Director General envía una circular a los gobiernos de los Estados Miembros de la OMPI y/o a la Unión de París y la Unión de Berna, invitándoles a que le comuniquen sus deseos en cuanto a la inclusión de alguna otra actividad en el proyecto de programa. La mayor parte de las sugerencias que se reciben se incluyen explícita o implícitamente en el proyecto de programa que se elabora. Esos procedimientos más o menos oficiales parecen algo pesados y caros. Además, el Inspector cree preferible un contacto más oficioso con los Estados Miembros, sistema que ya aplican efectivamente varias organizaciones como el OIEA y la ONUDI.

C. Grupo o comité encargado de cuestiones presupuestarias y financieras

36. Todas las organizaciones tienen algún tipo de comité encargado de las cuestiones presupuestarias y financieras que estudia las propuestas presupuestarias examinando los detalles de los programas básicos y de las actividades. Se señala que en la mayor parte de las organizaciones esos comités están compuestos por delegados de los gobiernos (más los delegados de los empleadores y de los trabajadores en el caso de la OIT) que más adelante tomarán parte también en los debates sobre el presupuesto en las reuniones de los órganos legislativos.
37. En el caso de la CCAAP de las Naciones Unidas y del Comité de Finanzas de la FAO la composición es diferente. Los miembros de la CCAAP sirven como expertos en cuestiones financieras y presupuestarias a título individual y no como delegados de los gobiernos. Asimismo los miembros del Comité de Finanzas de la FAO son personas con una competencia especial y gran experiencia en cuestiones administrativas y financieras al tiempo que representan a los Estados Miembros elegidos para participar en el Comité. El examen de los documentos presupuestarios, que por lo general son voluminosos, exige un trabajo intenso y un criterio adecuado. El Inspector estima que los procedimientos presupuestarios deben comprender la intervención técnica de un pequeño grupo de expertos. Ese examen del presupuesto podría contribuir eficazmente a la adopción de decisiones y procedimientos presupuestarios claros y transparentes.
38. Esos grupos de expertos deben constar de un número de miembros limitado. El que la Comisión de Asuntos Financieros y Administrativos del Consejo Ejecutivo de la UNESCO conste del mismo número de miembros (51) que el Consejo resulta inadecuado. En efecto, la Comisión no puede desempeñar sus funciones con la misma eficacia que un pequeño grupo de expertos. Por ese motivo la Comisión ha considerado necesario en muchas ocasiones constituir pequeños grupos de trabajo compuestos por algunos de sus miembros para conciliar

posiciones diferentes sobre cuestiones difíciles. También han participado algunos grupos especiales de expertos en estudios y reformas de las técnicas presupuestarias de la organización. Por otra parte la FAO tiene un Comité de Finanzas compuesto por nueve miembros y un Comité del Programa compuesto por 11 miembros que son representantes de los Estados Miembros elegidos para los comités respectivos por el Consejo para un período de dos años y que son personas con competencia y experiencia especiales en los asuntos técnicos de que se ocupan esos comités. El Comité de Finanzas examina las propuestas presupuestarias del Director General en lo que hace a sus consecuencias financieras y el Comité del Programa en lo que se refiere al contenido y el equilibrio de los programas propuestos, la coordinación y las prioridades. Ambos comités pueden reunirse. El Inspector está convencido, por su propia experiencia, de que esos subcomités de los órganos rectores compuestos por un número limitado de expertos independientes son los más útiles para las organizaciones. Se recomienda por consiguiente que las organizaciones establezcan un pequeño grupo de expertos en cuestiones presupuestarias, financieras y programáticas que se encargue de examinar de un modo eficiente las propuestas presupuestarias y cuestiones conexas.

IV. DEFINICIONES Y ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE ALGUNAS EXPRESIONES PRESUPUESTARIAS Y FINANCIERAS

39. El Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas editó un glosario de expresiones financieras y presupuestarias (véase el párr. 1) en respuesta a la resolución 2150 (XXI) de la Asamblea General, de 4 de noviembre de 1966, en la que se pedía que en todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas se adoptara y aplicara una nomenclatura uniforme de términos presupuestarios y técnicos 14/. En este capítulo se indica cómo se usan algunas de esas expresiones en las distintas organizaciones.

A. Consignaciones de créditos (cuadro 3)

40. El término consignaciones de créditos se usa prácticamente en el mismo sentido en todas las organizaciones. Aprueba las consignaciones, generalmente por resolución, el órgano legislativo principal de cada organización. En la UIT, la Conferencia de Plenipotenciarios de 1982 aprobó el Convenio Internacional que, entre otras cosas, establecía los límites máximos de los gastos de cada año en el período 1983-1989. Sobre esta base, el Consejo de Administración aprueba los presupuestos anuales. Asimismo, el Congreso de la OMM, que se reúne cada cuatro años, fija también un límite a sus gastos. El Consejo Ejecutivo está facultado para aprobar consignaciones, en cada uno de los dos bienios de que consta el ejercicio presupuestario, sin rebasar la cuantía votada por el Congreso.

41. Los jefes ejecutivos están autorizados a efectuar transferencia de créditos de una sección a otra del presupuesto. La autorización puede estar condicionada a la aprobación previa del órgano legislativo correspondiente. Además los jefes ejecutivos pueden transferir fondos, sin necesidad de aprobación previa, dentro de los distintos sectores o subepígrafes de las consignaciones.

42. Las estructuras de las consignaciones reflejan los tipos de presupuestos y de actividades de cada organización: en las organizaciones con presupuestos por programas, la estructura corresponde en gran medida a sus programas principales; en las que carecen de ellos, las consignaciones se estructuran sobre la base de las divisiones administrativas o de los objetos de los gastos.

43. Con respecto al contenido de las resoluciones de consignación de créditos, las organizaciones que tienen presupuestos por programas facilitan un resumen de los programas, y las consignaciones se votan atendiendo a las subdivisiones de que constan los programas. Con presupuestos elaborados en función de los objetos de los gastos las consignaciones se adoptan con arreglo a los tipos de bienes y servicios respecto de los cuales se autorizan determinados gastos. Los órganos encargados de aprobar las resoluciones de consignación de créditos sólo tienen en cuenta el plan de trabajo. Sin embargo, y dado que el plan de trabajo es parte integrante del presupuesto, la resolución de consignación de créditos debe guardar relación no sólo con los niveles de recursos sino también con el programa correspondiente y con los resultados que se espera obtener. Además, para facilitar la comparabilidad de los presupuestos de las distintas organizaciones, hay que manejar cifras brutas y no las resultantes de deducir otros ingresos.

B. Cuotas (contribuciones) (cuadro 4)

44. Las Naciones Unidas, a través de su Comisión de Cuotas, han elaborado una escala de cuotas basada en varios criterios. La escala se fija periódicamente, previo dictamen de la Comisión de Cuotas. Muchas organizaciones elaboran su propia escala adaptando la escala de cuotas de las Naciones Unidas para tener en cuenta sus características y su composición propias. Por ejemplo, en la OACI la escala de las Naciones Unidas representa el 75% y el 25% restante corresponde al elemento de aviación; este se mide en función del porcentaje del servicio aéreo internacional. En la OMI, la escala de las Naciones Unidas sólo representa el 10%, mientras que el 90% restante se basa en el tonelaje mercantil.

45. La UIT, la UPU y la OMPI tienen un sistema de cuotas que consiste en que los Estados Miembros eligen libremente la clase de la escala de cuotas que desean pagar.

46. Las cuotas que han de pagar los Estados Miembros consisten por lo general en las consignaciones totales, menos los ingresos diversos previstos. Sin embargo, la OIT, la UIT y la UPU fijan las cuotas de sus Estados Miembros en función de las consignaciones presupuestarias totales sin deducir los ingresos diversos.

47. Al deducir los ingresos diversos, algunas organizaciones usan cifras "estimadas" y otras, en cambio, se basan en los ingresos diversos realizados. Cabe poner en duda la conveniencia de la práctica de deducir los ingresos diversos previstos para fijar las cuotas, ya que esas estimaciones pueden no ser fiables, dado que no es seguro que vayan a pagarse las cuotas y que hay que tener en cuenta las fluctuaciones de los tipos de cambio y de los tipos de interés. Ahora bien, esas estimaciones anticipadas deben hacerse con el criterio más restrictivo para evitar déficit de caja que surgen cuando no se realizan los ingresos diversos previstos deducidos de las cuotas. En la OMS, la deducción de los ingresos diversos se basa en la cifra real de fondos existentes en su cuenta de ingresos ocasionales al aprobarse la resolución

de consignación de créditos. En el caso de la OIT, los superávits de tesorería para un bienio se deducen de las cuotas que han de pagar dos años más tarde los Estados Miembros que están al corriente de pago.

48. Con respecto a la suma pagadera anualmente, corresponde a los Estados Miembros introducir en su ejercicio presupuestario los cambios necesarios para que el pago de sus cuotas se haga de conformidad con las reglamentaciones financieras pertinentes.

49. Uno de los problemas con que suelen tropezar prácticamente todas las organizaciones es el del impago o la demora en el pago de las cuotas de los Estados Miembros. Para resolver el problema cabe pensar en dos posibilidades.

50. En primer lugar, cabría establecer en lo posible un "plan de incentivos por pronto pago" de las cuotas, como recomendó la Dependencia Común de Inspección en su informe sobre administración del dinero en efectivo (A/41/649). Este plan lo han introducido ya muchas organizaciones (FAO, OACI, OIT, OMI, UNESCO, OMS y OMM). Los planes de incentivos se revisan constantemente. El Inspector confía aún en que ese sistema contribuirá eficazmente a reducir los problemas de liquidez de las organizaciones.

51. En segundo lugar, y para resolver los problemas de liquidez, debidos principalmente a la demora en el pago o al impago de las cuotas, había que considerar seriamente la posibilidad de introducir un "margen para imprevistos". En la ONUDI se aplicó ya un margen para imprevistos en el bienio 1988-1989. La resolución pertinente (resolución 22 de la ONUDI) dice lo siguiente:

"e) Decidió que, del total de las consignaciones de créditos para 1988-1989, el Director General mantuviese en reserva una cantidad equivalente al 15% de esas consignaciones, hasta que se recibieran de los Estados Miembros sus cuotas respectivas;"

Esto quiere decir que sólo puede utilizarse el 85% de las consignaciones del presupuesto por programas. Sólo cuando se paguen nuevas cuotas podrán ejecutarse nuevos programas en función de las cantidades recibidas. Medidas semejantes aunque de enunciado distinto, fueron acordadas por la OMS para los bienios 1986-1987 y 1988-1989, y también por la OACI. El porcentaje del margen para imprevistos podría determinarse sobre la base del promedio del impago de las cuotas y de las demoras prolongadas del pago durante un período de tres a cinco años. Este procedimiento podría estimular a los Estados Miembros a pagar sus cuotas a tiempo, lo que por una parte les beneficiaría y, por otra, permitiría establecer de entrada un conjunto de prioridades e incluso de "post-prioridades".

52. La creación de ese "margen para imprevistos" no significa que la secretaría obstaculice o reestructure un presupuesto ya aprobado. Significaría simplemente que para la ejecución del presupuesto aprobado se tendría en cuenta la disponibilidad de los recursos necesarios. La falta de los recursos necesarios para ejecutar el presupuesto conforme a lo previsto forzaría en todo caso a la secretaría a establecer prioridades (es decir, a ejecutar los programas con criterio selectivo), o a tomar la decisión de aplazar la ejecución de los programas. Interesa señalar que, en el caso de la FAO, como medida para resolver problemas graves de liquidez, el Consejo

aprobó una serie de ajustes de los programas, en relación con el Programa de trabajo y presupuesto 1986-1987, aprobado por la Conferencia, para ahorrar un total de 25 millones de dólares. Por razones prácticas, algunas organizaciones mostraron sus reservas ante ese método y pusieron de relieve que el margen para imprevistos podía incluso repercutir negativamente en la disposición de los Estados Miembros a pagar todas sus cuotas al saber de antemano que existe ese margen. En la UNESCO, el Consejo Ejecutivo rechazó recientemente una propuesta análoga presentada por un Estado Miembro, dadas sus numerosas consecuencias jurídicas, constitucionales y programáticas. Ante tal divergencia de opiniones, el Inspector no está seguro en estos momentos de si debe recomendar en general que se establezca un margen para imprevistos, combinado con un plan de incentivos. No obstante, recomienda que se examine detenidamente la experiencia adquirida por las organizaciones que han aplicado ese método y que se estudie la posibilidad de introducirlo una vez que lo haya discutido el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA(FP)).

C. Contribuciones del personal (cuadro 5)

53. Presentación presupuestaria: Las Naciones Unidas, la FAO, la ONUDI y la OMS, entre las organizaciones principales, toman como base para presentar su presupuesto las escalas de sueldos brutos y las de sueldos netos. Dos de las organizaciones más importantes, la OIT y la UNESCO, y todas las organizaciones menores presupuestan los gastos de personal sobre una base neta únicamente. Pese a que no se presentan de manera uniforme, los presupuestos son, con todo, comparables pues tienen como común denominador las escalas de sueldos netos.

54. Medidas financieras (fijación de cuotas): En cuanto al método para fijar las cuotas de los Estados Miembros, todas las organizaciones lo hacen sobre una base neta, o sea, con exclusión de las contribuciones del personal, inclusive las Naciones Unidas, que sólo emplean la base brutas para fijar la cuota de su principal contribuyente (véase el cuadro 5).

55. Medidas para obtener el reembolso de los impuestos: Las organizaciones que presentan sus presupuestos y fijan las cuotas de sus Estados Miembros sobre las bases netas, es decir, la OIT y las organizaciones menores, no tienen un Fondo de Nivelación de Impuestos (FNI). Disponen, sin embargo, de los mecanismos contables necesarios para regular todas las transacciones financieras relativas a los reembolsos de impuesto sobre la renta a los miembros del personal y los pagos hechos al efecto por los Estados Miembros interesados, fines a los que está básicamente destinado el Fondo de Nivelación de Impuestos (FNI).

56. De las otras organizaciones (FAO, ONUDI, Naciones Unidas y OMS) que presentan sus presupuestos de forma análoga (es decir, teniendo en cuenta tanto las cifras brutas como las netas) y fijan las cuotas de sus miembros manejando cantidades netas, la ONUDI no mantiene un FNI, pero cuenta con mecanismos contables análogos a los descritos en el párrafo 55, mecanismos que considera suficientes para cumplir sus fines.

57. Ha habido que imponer la obligación de mantener un FNI con el solo fin de que se abonen en él los impuestos que pagan sobre su remuneración los funcionarios internacionales que, en principio, deben estar exentos del pago de impuestos nacionales. Ahora bien, aquellos Estados Miembros que siguen exigiendo que los funcionarios internacionales que son nacionales suyos paguen el impuesto nacional sobre la renta deberían compensar oportunamente todos

los gastos administrados que ocasionan esos arreglos especiales, sobre todo los gastos de personal correspondientes, gastos que ahora contribuyen a sufragar otros Estados Miembros que cumplen sus obligaciones internacionales al respecto. Recogen en parte esta sugerencia los Acuerdos de Reembolso de Impuestos concertados hace muy poco por un Estado Miembro y dos organizaciones que no mantienen un FNI (la OMM, en 1987, y la OMPI en 1988). En dichos acuerdos 15/ se estipula que ese Estado "depositará, lo antes posible, cada año una suma suficiente para cubrir el reembolso de todos los impuestos pagados en el año fiscal anterior" y que "siempre que haya fondos disponibles", dicho Estado y esas dos organizaciones "pueden acordar el reembolso de los gastos razonables y necesarios en que haya de incurrir la organización a causa de la aplicación de los procedimientos administrativos necesarios para cumplir lo dispuesto en el Acuerdo". El Inspector recomienda que, en todos los casos, los Estados Miembros de que se trate paguen por anticipado una suma suficiente para cubrir las cantidades estimadas que hayan de pagarse en concepto de impuesto sobre la renta y los gastos administrativos que ocasionen esos arreglos.

D. Fondo de Operaciones (cuadro 6)

58. La finalidad y la cuantía de los fondos de operaciones las establecen y las determinan periódicamente los órganos legislativos de las organizaciones. Originariamente, en la mayoría de las organizaciones (salvo la OIT y la OMI), lo único que se pretendía con un fondo de operaciones era financiar los gastos del presupuesto ordinario, hasta el cobro de las cuotas, que en la mayor parte de los casos deben pagarse en el primer mes del año presupuestario. Aparte de la UIT y la UPU, que no tienen fondo de operaciones, la mayor parte de las organizaciones restantes han ampliado considerablemente, a lo largo de los años, el alcance de sus fondos de operaciones. Tienen por objeto, entre otras cosas, financiar gastos imprevistos y extraordinarios u otros gastos autorizados, hacer préstamos reembolsables para sufragar gastos adicionales derivados de las fluctuaciones de los tipos de cambio, y compensar las pérdidas debidas a las fluctuaciones monetarias.

59. Los fondos de operaciones se financian principalmente con "anticipos" o "cuotas" de los Estados Miembros, fijadas con arreglo a la escala de cuotas. Esos pagos se abonan en la cuenta de los respectivos Estados Miembros.

60. Como ya se ha dicho, la UIT y la UPU no tienen fondos de operaciones. El capital de operaciones que necesitan lo obtienen del Gobierno Federal suizo en forma de anticipos provisionales que devengan intereses. Su régimen especial de contribuciones (véase el párr. 45) y la necesidad de pagar intereses por los pagos atrasados hacen que los Estados Miembros de esas organizaciones estén más dispuestos a pagar en la fecha debida que los que se rigen por el sistema de cuotas. Además, en caso de emergencia disponen de una especie de línea de crédito con el Gobierno Federal suizo.

61. Al evaluar el nivel que deben alcanzar los fondos de operaciones habrá que tener en cuenta varios factores:

- el objetivo del propio Fondo de Operaciones;
- otros tipos de "reservas", como pueden ser los fondos especiales para contrarrestar los efectos de las fluctuaciones monetarias o la inflación; y

- la autorización para obtener un préstamo.

62. En algunas organizaciones las cuotas de los Estados Miembros cuyo pago se ha demorado durante largo tiempo o las cuotas no pagadas se adeudan en la cuenta del Fondo de Operaciones. Esta práctica supone una nueva carga para los Estados Miembros que sí pagan sus cuotas. Tal vez habría que ajustar en consecuencia las disposiciones presupuestarias sobre el gasto.

63. No parece apropiado que además de los "anticipos" se efectúen pagos al Fondo de Operaciones y se abonen posteriormente en la cuenta de las organizaciones. Lo mismo cabe decir de la medida de la OIT de reponer automáticamente el Fondo de Operaciones mediante cuotas estatutarias de los Estados Miembros el año siguiente a cualquier operación de retirada de fondos. Su Fondo de Operaciones puede servir no sólo para financiar gastos presupuestarios hasta que se perciban las cuotas u otros ingresos, sino también para cubrir ciertas contingencias financieras, como los efectos de los ajustes del tipo de cambio (Parte IV. Repercusiones de los ajustes del tipo de cambio), la inflación que exceda del nivel previsto en el presupuesto, los aumentos de sueldo debidos a decisiones de órganos externos y otras partidas análogas. Sin embargo, desde 1981 no se ha recurrido al Fondo de Operaciones para financiar contingencia alguna, salvo para ajustar los efectos de los tipos de cambio.

64. A juicio del Inspector, el Fondo de Operaciones debería utilizarse principalmente para resolver problemas de liquidez a corto plazo debidos a las demoras en el pago de las cuotas. Sin perjuicio de las disposiciones financieras que tome cada organización, la cuantía del Fondo de Operaciones no debería representar, en principio, más de la duodécima parte del nivel global del presupuesto ordinario de cada año, o sea aproximadamente el 4% de un presupuesto bienal (si el ejercicio presupuestario es distinto se efectuarán los cálculos en consecuencia). De hecho, la mayoría de las organizaciones respetan ese margen.

E. Fondos y cuentas de reserva (cuadro 7)

65. Si existen reservas (además de los fondos de operaciones) es porque las organizaciones han de hacer frente en todo momento a dificultades financieras originadas por gastos no presupuestados o subpresupuestados, la inflación, las fluctuaciones del tipo de cambio de las monedas, y otros riesgos presupuestarios imprevisibles, que tal vez no sea posible cubrir con las economías que se consigan durante la ejecución del presupuesto aprobado.

66. Por regla general, esos gastos imprevisibles o subpresupuestados deben sufragarse principalmente con las economías que se hagan o, como último recurso, con un presupuesto suplementario, ya que, como es sabido, obtener la aprobación para un presupuesto suplementario es un procedimiento complicado y costoso, tanto para las organizaciones como para los Estados Miembros.

67. Hay tres tipos de fuentes de financiación de esas reservas: i) como parte de las consignaciones; ii) los intereses devengados por las inversiones de los recursos del presupuesto ordinario; y iii) provisión separada de fondos al margen del presupuesto ordinario. Cuestión muy controvertida es la de saber si las organizaciones deben tener, como reserva, fondos o cuentas adicionales, sobre todo en períodos de inflación inesperada, de movimientos

monetarios erráticos y de falta de voluntad de pagar las cuotas. Como puede verse en el cuadro, varias organizaciones (OIEA, UNESCO, ONUDI, OMPI y OMS) logran funcionar sin esas cuentas o fondos, aun cuando tienen autorización para crear reservas.

68. En este sentido, puede ser interesante el caso de la OMI. Con efectos a partir del 1° de enero de 1988, esa organización decidió prescindir del dólar de los EE.UU. y expresar su presupuesto en libras esterlinas, ya que más del 85% de sus gastos se paga en esa moneda. Al mismo tiempo, su Fondo de Reserva Cambiaria se fundió con el Fondo de Operaciones, sin duda porque el cambio de la unidad monetaria presupuestaria no justificaba ya mantener una reserva separada. Después se amplió el alcance del Fondo de Operaciones para compensar las fluctuaciones de los tipos de cambio cuyos efectos eran ya menores. Se mantuvieron por los demás las restantes funciones de los fondos de operaciones, de modo que el nivel de ese Fondo de Operaciones en proporción al nivel del presupuesto es ahora el segundo del sistema por orden de importancia.

69. Otro caso especial es el de las Naciones Unidas. Además de sus Cuentas Especiales (véase el cuadro 7), la Asamblea General estableció en su cuadragésimo tercer período de sesiones un Fondo para Imprevistos con que atender otras necesidades programáticas no incluidas en el presupuesto por programas aprobado. Ese Fondo para Imprevistos, por definición no es una reserva, y se incluirá en la resolución de consignación de créditos. Sin embargo, y con el fin de establecer una reserva que cubra otras necesidades derivadas de las fluctuaciones monetarias, de gastos no relacionados con el personal, de la inflación y de aumentos estatutarios de los gastos de personal, en el cuadragésimo cuarto período de sesiones se considerará la posibilidad de formular un conjunto de procedimientos para el funcionamiento de la reserva.

70. En estas circunstancias, todos los fondos y cuentas de reserva especiales para gastos imprevistos que figuren en el presupuesto ordinario deben examinarse, cualesquiera que sean sus formas y fuentes, en el contexto de las circunstancias de cada organismo y limitarse al mínimo en aquellas organizaciones que pueden disponer fácilmente de otros mecanismos, por ejemplo, las estimaciones suplementarias, o cuyos presupuestos incluyan partidas destinadas a cubrir otros gastos imprevistos, sobre todo cuando además de esos recursos, exista un fondo de operaciones de amplia cobertura. La creación de cuentas y fondos de reserva guarda estrecha relación con otros dispositivos, por ejemplo, los fondos de operaciones, los superávit y los préstamos del exterior, como medidas con que paliar los déficit de caja. Sin embargo, es evidente que el uso de esos fondos y cuentas depende en gran medida de que los Estados Miembros paguen a su debido tiempo la totalidad de sus cuotas. Si éstos cumplen sus obligaciones financieras, poca falta harán tales fondos y cuentas.

F. Superávit (cuadro 8)

71. Los reglamentos financieros pertinentes no siempre distinguen claramente entre superávit "presupuestario" y superávit "de tesorería". Por lo general, una vez pagadas las cuotas conforme a lo previsto en las resoluciones de consignación de créditos, hay superávit presupuestario cuando la consignación excede del total de gastos efectuados para ejecutar el presupuesto aprobado.

El superávit de tesorería se da sobre todo como consecuencia de un superávit presupuestario. Además, generan también superávit de tesorería otros factores (que suelen incluirse en el presupuesto como ingresos diversos u otros ingresos), por ejemplo, intereses devengados por las inversiones, ganancias obtenidas con el cambio de moneda, la venta de publicaciones, donativos, etc.

72. El saldo de las consignaciones suele reintegrarse a cada uno de los Estados Miembros que cotizan con arreglo a la escala de cuotas y una vez liquidadas todas las obligaciones y cualquier atraso de las cuotas correspondientes al ejercicio presupuestario de que se trate. En la mayoría de las organizaciones, esos créditos se deducen de las cuotas correspondientes al ejercicio presupuestario siguiente. En ese sentido constituye una excepción la práctica de la OIT de retener los superávit para abonarlos posteriormente en la cuenta de los Estados Miembros.

73. Evidentemente, por razones reglamentarias o de otro tipo, la mayoría de las organizaciones mantienen su excedente de caja durante cierto tiempo en una cuenta especial de superávit, una vez concluido el ejercicio presupuestario correspondiente. Esta demora en la distribución de los superávit de tesorería entre los Estados Miembros está sujeta a un plazo que en la mayor parte de los casos es de 12 meses. Algunas organizaciones (FAO, OIEA e IMO) distribuyen los superávit dentro del año natural siguiente a aquél en que concluye la comprobación de cuentas o incluso, como en la FAO, el primer día del año civil de que se trate. Otras organizaciones (OIT, UNESCO, ONUDI, OMS, OMM) distribuyen esos créditos, transcurrido un período de 12 meses, entre los Estados Miembros que hayan satisfecho plenamente sus cuotas en las condiciones previstas en el cuadro 8. (En las Naciones Unidas, dadas sus dificultades financieras, no han vuelto a aplicarse desde 1980 las disposiciones relativas a la anulación del saldo de las consignaciones bienales (véase el cuadro 8)). En ambos casos, el período de retención de los superávit es prácticamente el mismo, ya que la comprobación de cuentas se efectuará normalmente en el año siguiente a la conclusión del ejercicio presupuestario. Por ello, ese procedimiento puede beneficiar en cierto modo a las organizaciones interesadas, ya que durante el período de retención el superávit de tesorería generado por otras fuentes se acumula normalmente y se retiene hasta el ejercicio siguiente.

74. Cabe plantear la cuestión de si está justificado retener la totalidad del superávit de tesorería de un determinado ejercicio presupuestario, tras un período de tiempo relativamente largo, como reserva de caja suplementaria de las organizaciones. A juicio del Inspector, los superávit deben distribuirse entre los Estados Miembros con arreglo a las disposiciones estatutarias a título individual (es decir, computando las cuotas efectivamente pagadas) o haciendo un prorrateo provisional, en lugar de atender únicamente a la escala de cuotas, lo que no tendría en cuenta ni la cuantía ni las fechas de los pagos. A este respecto, acaso valga la pena recordar la práctica que siguen varias organizaciones de introducir, según lo recomendado por la Dependencia Común de Inspección, un plan de incentivos que fomente el pago de las cuotas a su debido tiempo (véase el párr. 50). Como sólo puede hablarse definitivamente de superávit de tesorería una vez cerradas las cuentas y concluida la auditoría y una vez cumplidas todas las obligaciones pendientes del ejercicio presupuestario anterior, tal vez convenga examinar la posibilidad de distribuir, nada más concluir el ejercicio presupuestario, un porcentaje o cantidad razonable del superávit acumulado, entre aquellos Estados Miembros que hayan pagado la totalidad de sus cuotas para ese ejercicio y no tengan

atrasos pendientes. Como principio presupuestario general, los superávits deben computarse en cifras brutas, sin que proceda reducirlos mediante compensación con otros gastos que no guarden relación con ellos.

75. Por lo que respecta a la UPU, la UIT y la OMPI (véanse, no obstante, las diferencias existentes en las diversas uniones de la OMPI), los superávits serán transferidos a sus respectivas cuentas de reserva.

G. Ingresos diversos (cuadro 9)

76. Se entiende por ingresos diversos los que no son ingresos ordinarios (es decir, las cuotas y las contribuciones voluntarias) y forman, por consiguiente, parte del superávit. En algunas organizaciones se denominan "ingresos ocasionales" (por ejemplo, en la OMS, aunque sus "ingresos ocasionales" corresponden a una categoría mucho más amplia que la de los meros "ingresos diversos"), "ingresos distintos de las cuotas" (OMPI) o "ingresos ocasionales" (UPU). Integran sobre todo esta categoría de ingresos los intereses derivados de las inversiones o devengados por las cuentas bancarias, las ganancias obtenidas con los cambios de monedas, la venta de publicaciones y otros ingresos que pueden variar de una organización a otra. Para facilitar la comparación dentro del sistema de las Naciones Unidas, sería muy de desear una mayor estandarización de los elementos que integran los ingresos diversos.

77. La OIT sigue una práctica peculiar (véase el párr. 63) consistente en que "los ingresos diversos netos" (cuadro 9) han de pagarse al Fondo de Operaciones, de conformidad con su Reglamento Financiero.

78. Cabe examinar el tratamiento que se da a los ingresos diversos en relación con el método que se sigue para asignar las cuotas. Como ya se dijo en el párrafo 47, algunas organizaciones deducen los ingresos diversos "estimados" al fijar la cuota de los Estados Miembros. Dado que por ingresos diversos se entienden los ingresos realmente obtenidos de los factores antes mencionados, habrá que tratarlos manejando cifras reales. En vista de las continuas incertidumbres presupuestarias y financieras, el Director General de la FAO propuso en 1986 y 1987, como posible alternativa, que sólo siguieran abonándose en la cuenta de ingresos de la Organización y pasaran a integrar un eventual superávit de tesorería los ingresos diversos realmente obtenidos. Esta solución se consideró más prudente y más en consonancia con las prácticas financieras correctas que la práctica actual de deducir de las consignaciones presupuestarias una cantidad estimada antes de obtenerla realmente. Tras discutir detenidamente el asunto, el Comité de Finanzas de la FAO recomendó al Consejo que se abandonase la práctica actual, tan pronto como hubiera superávit de tesorería en un futuro bienio. Sin embargo, en su período de sesiones de noviembre de 1988, el Consejo pidió al Comité de Finanzas que siguiera estudiando el asunto, ya que, entre otras razones, el cambio de la práctica actual propuesta obligaría a aumentar de una sola vez el nivel de los pagos netos de las cuotas de los Estados Miembros. Esto no obstante, el Inspector opina que, mientras persistan los apuros financieros y presupuestarios del sistema de las Naciones Unidas, la propuesta del Jefe Ejecutivo de la FAO parece acertada.

H. Facilidades crediticias externas (cuadro 10)

79. Todas las organizaciones, salvo la OMI, la ONUDI y la OMS, están autorizadas para recurrir a las facilidades crediticias externas. En el caso de la OACI, se han fijado topes de tres años. La forma de esas facilidades varía desde los préstamos a corto plazo de los bancos comerciales hasta la emisión de bonos. La UIT, la UPU y la OMPI tienen un acuerdo a largo plazo con el Gobierno suizo para obtener préstamos en circunstancias especiales. En la práctica, no son muchas las organizaciones (Naciones Unidas, OIT, UIT) que han hecho uso de esa autorización y ello sólo durante breves periodos de tiempo.

80. Los programas de las organizaciones han de financiarse con las cuotas de los Estados Miembros. Cabe reforzar esos recursos con los fondos de operaciones, para pagos atrasados a corto plazo, y con el "margen para imprevistos" (véase el párr. 51), donde exista, para las contribuciones pendientes de pago durante largo tiempo. En circunstancias especiales podrían tomarse medidas urgentes para reducir los programas, ya aplazando la ejecución de los programas, ya recortando los gastos de apoyo administrativo, etc. En caso de absoluta necesidad, podrían financiarse otras necesidades con un presupuesto suplementario y las cuotas correspondientes. Donde, excepcionalmente, no exista esa posibilidad (véase el párr. 21), podría contemplarse, como último recurso, la posibilidad de obtener un préstamo. En tal caso parece justo y adecuado que los Estados Miembros, responsables de esa situación de emergencia por su demora en el pago o el impago de las cuotas, compartan los gastos que origine tal medida, es decir, los intereses del préstamo y otras cargas conexas, sobre una base "pro rata temporis" y con arreglo a la escala de cuotas.

V. AUMENTO (DISMINUCION) DEL PRESUPUESTO (cuadro 14)

81. El cuadro 14 se refiere al aumento/disminución de los programas, así como al aumento/disminución de otros costos. Los costos aumentan/disminuyen debido a: a) obligaciones estatutarias; y b) factores externos, como los efectos de la inflación y las fluctuaciones monetarias. Las fluctuaciones monetarias y la inflación son de algún modo interdependientes. No obstante al elaborar el presupuesto deben tratarse como cuestiones separadas. En este capítulo se examinarán las técnicas y métodos que permiten calcular el aumento de los costos debido a la inflación y a los aumentos estatutarios. (Para las fluctuaciones monetarias véase el capítulo VI.)

A. Técnicas y métodos utilizados

82. Hay dos formas básicas de establecer el nivel presupuestario básico para el ejercicio siguiente: a) la presupuestación de base cero: el presupuesto del ejercicio presupuestario siguiente se elabora a partir de cero, y b) la presupuestación con incremento de las estimaciones: las propuestas presupuestarias para el ejercicio presupuestario siguiente se acumulan, sumando o restando a partir de la base presupuestaria actual. En el sistema de las Naciones Unidas no se aplica pura y estrictamente ni la presupuestación de base cero ni la presupuestación con incremento, pero en el presente informe se usan esos términos para exponer, con fines prácticos, un método general.

83. Muchas organizaciones han adoptado el principio de la presupuestación de base cero. Aplican la presupuestación con incremento algunas organizaciones como las Naciones Unidas y la ONUDI. La presupuestación con incremento suscita la cuestión de si el presupuesto aprobado puede servir de base válida, ya que contiene ciertas actividades que no se repiten en el ejercicio siguiente y puede haber incluido alguna partida parcial que no basta para asegurar su plena operatividad en el bienio siguiente. Sin embargo, en la práctica se hacen ajustes para asegurar la comparabilidad. El cuadro muestra que las Naciones Unidas descuentan las partidas no periódicas que se recogen una sola vez. La presupuestación de base cero parece más clara y adecuada que la presupuestación con incremento, pues las propuestas presupuestarias se hacen a partir de cero y se revisan las estimaciones de gastos para el ejercicio siguiente en vez de revisar los costos del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso. No se plantea la duda de si el presupuesto actual se ha ejecutado o no en su totalidad o de si se ha hecho o no una provisión de fondos suficiente para el ejercicio siguiente. Algunas organizaciones, como la UNESCO, si bien prevén esos ajustes en su presupuesto, no prorratean su cuantía entre las distintas partidas consignadas. Esos ajustes reales se efectúan durante la ejecución del presupuesto mediante instrucciones o autorizaciones concretas o expresas que figuran en la resolución de consignación de créditos.

84. Presupuestación completa y semicompleta: Como ya se explicó en el capítulo II, (párr. 18), con arreglo al principio de la presupuestación completa, la mayoría de las organizaciones incluyen en los proyectos de presupuesto los aumentos de costos previstos al elaborar el presupuesto, en la medida en que no puedan compensarse con las economías efectuadas en otras partidas como reducción de gastos. Con respecto a la inflación, el OIEA sigue la pauta de la presupuestación semicompleta, pues utiliza previsiones de precios en aquellas partidas de gastos que siguen un índice o tendencia, como los sueldos. Para otras partidas de gastos, como gastos de viaje, dietas, gastos de equipo y suministros, pagos de los servicios públicos (agua, electricidad, etc.), el aumento real de los costos vuelve a cubrirse en las estimaciones presupuestarias siguientes. Esta nueva cobertura de costos podría denominarse "recuperación".

85. Nuevo cálculo de costos: Para comparar el presupuesto de un ejercicio presupuestario con el del ejercicio siguiente, se supone de entrada un determinado nivel de costos (por ejemplo, el dólar de los EE.UU.), y un tipo de cambio. No se tienen en cuenta en este supuesto ni las fluctuaciones del tipo de cambio ni la inflación ya registrada o que cabe esperar en el futuro. Es la técnica del dólar constante.

86. Para determinar la tasa de crecimiento del presupuesto expresado en dólares constantes para el ejercicio presupuestario siguiente, se compara el presupuesto actual con el proyecto de presupuesto tomando como base un mismo nivel de gastos constante. Se hacen ajustes, en función de las variaciones de los gastos antes o después de esa comparación. Esta es una técnica para calcular de nuevo los costos que asegura la comparación de dos presupuestos que tienen en cuenta el crecimiento real y la variación de los costos. Esto justifica ampliamente la aplicación del principio del dólar constante, que permite identificar el crecimiento real del programa, diferenciándolo del aumento de los costos.

87. Al elaborar el proyecto de presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente, cabe utilizar varios niveles de costos:

- i) el nivel de los costos al iniciarse el ejercicio presupuestario actual;
- ii) el nivel medio de los costos del ejercicio presupuestario actual;
- iii) los niveles de costos estimados al finalizar el actual ejercicio presupuestario y actualizados para tener en cuenta los aumentos estimados de los costos correspondientes al nuevo ejercicio presupuestario, o
- iv) el promedio estimado de los niveles de costos correspondientes al ejercicio presupuestario siguiente.

88. La elección de niveles repercute en la cuantía aparente de crecimiento de los programas y las variaciones aparentes de los niveles de costos. En los ejemplos que siguen se ilustran a) el nuevo cálculo de los costos antes de comparar el presupuesto actual y el proyecto de presupuesto; b) un procedimiento para calcular de nuevo los costos en dos fases, y c) el nuevo cálculo de los costos después de la comparación. (Se supone que las consignaciones actuales tienen un valor de 100, con una propuesta de aumento de los programas del 2% y un aumento de los costos del 10%, de los cuales 3% dentro del ejercicio actual.)

	a)	b)	c)
	<u>Nuevo cálculo de los costos antes de la comparación</u>	<u>Nuevo cálculo de los costos antes y después de la comparación</u>	<u>Nuevo cálculo de los costos después de la comparación</u>
Presupuesto actual	100	100	100*
Presupuesto actual tras el nuevo cálculo de los costos	110*	103*	-
Proyecto de presupuesto	112.2*	105.06*	102*
Proyecto de presupuesto tras el nuevo cálculo de los costos	-	112.41	112.2

* Puntos de comparación.

A juicio del Inspector, en el sistema de las Naciones Unidas habría que dar la preferencia al tipo "c) Nuevo cálculo de los costos después de la comparación". Este sistema lo están aplicando ya varias organizaciones y tiene la ventaja de ofrecer un cuadro claro y objetivo a efectos comparativos. Aplicando este método no se sobrestima ni se subestima el crecimiento real, pues al hacer la comparación se mantiene constante el nivel de los costos, excluyendo factores variables como el tipo de cambio y la inflación.

B. Aumentos debidos a la inflación

a) Previsión de la inflación

89. Cada organización calcula la inflación probable sobre la base de los últimos aumentos de los precios, del índice oficial de inflación y del índice de precios al consumo. Como el aumento o el índice de los precios al consumo no representa necesariamente el aumento de los precios de los bienes y servicios que utilizan las organizaciones, éstas suelen estimar el aumento de los gastos partida por partida. (Para detalles sobre cada gasto, véase la sección D.) Al hacer la previsión hay que tener en cuenta no sólo la inflación estimada para el nuevo ejercicio presupuestario, sino también toda diferencia entre la inflación estimada y presupuestada en el ejercicio actual y las cifras de inflación actualizadas para el ejercicio actual. En Ginebra es práctica establecida y constante, avalada por el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas, el que los representantes de las organizaciones, o las oficinas del sistema de las Naciones Unidas allí establecidas, se reúnan para tomar en consideración en sus proyectos de presupuesto la inflación (presunta) para Suiza así como los tipos de cambio.

b) Ajustes

90. En relación con los cálculos inflacionarios proyectados en el presupuesto, cabe hacer ajuste durante la ejecución del presupuesto si se registran aumentos inflacionarios imprevistos y no absorbidos. Como se ve en el cuadro, cuando no es posible absorber el aumento de la inflación, las organizaciones recurren a diversos métodos y procedimientos para ello, como los estimaciones suplementarias, los fondos o cuentas de reserva, los ingresos diversos, etc.

91. Estimaciones revisadas o consignaciones suplementarias: Muchas organizaciones tienen la posibilidad de hacer esas estimaciones y de pedir a los Estados Miembros que aprueben nuevas partidas para cubrir, entre otras cosas, los gastos originados por la inflación no prevista ni cubierta en el presupuesto original (véase el párr. 21). En ciertas organizaciones (Naciones Unidas, OACI, OMI, ONUDI y OMM) ésta es una práctica corriente. A juicio del Inspector, hay que hacer lo posible para minimizar esa financiación adicional.

92. Reserva para caso de inflación: Como puede verse en la columna 3 del cuadro, solamente la FAO tiene una reserva para cubrir, entre otras cosas, los aumentos debidos a la inflación. Con la creación de la Cuenta Especial de Reserva se quería preservar a los programas de labores de la Organización de los efectos de gastos extraordinarios no presupuestados y debidos, entre otras cosas, a tendencias inflacionistas imprevistas. Hay que señalar que, si los aumentos de los gastos no presupuestados exceden del 5% del total del presupuesto de trabajo efectivo, habrá que absorber la cantidad adicional. Hay que contemplar esta disposición en un determinado contexto en el que la FAO no está en condiciones de solicitar un presupuesto suplementario, pues sólo la Conferencia bienal de la FAO puede autorizarlo.

93. Cálculo por separado de los aumentos debidos a la inflación: Como corolario de la aplicación del dólar constante, la UNESCO calcula por separado en su presupuesto la revisión de los gastos, la inflación y las fluctuaciones monetarias. Ello ha motivado la inclusión de una partida presupuestaria, "Título VII: Aumentos previstos de los costos", que cubre en concreto todo

aumento de los costos debido a la inflación. Por ello, la inflación prevista para el ejercicio presupuestario siguiente no se refleja en las distintas partidas de gastos sino que se calcula e incluye en el presupuesto aprobado para ese título, que posteriormente se distribuye, si es necesario, entre las partidas de las consignaciones con la aprobación del Consejo Ejecutivo. Por transparencia presupuestaria, esa técnica de calcular independientemente los costes de la inflación parece adecuada y útil.

94. En la OACI, la "Parte VI: Gastos contingentes" recoge en una partida el aumento de los gastos sobre la base del trienio anterior. Las estimaciones correspondientes a las Partes I a V se presentan en función de los niveles de sueldos, asignaciones y precios vigentes en el momento de la preparación final de las estimaciones (es decir, a principios de 1986 para el trienio 1987-1989). Pero si se ha registrado un aumento desde entonces, se tendrán en cuenta sus consecuencias al fijar un nuevo nivel de gastos, a partir del cual se proyectan los aumentos de costos previstos. Esta partida presupuestaria separada para recoger el aumento de los costos contingentes parece muy satisfactoria, ya que ha de proyectar el aumento estimado de los gastos para tres periodos anuales.

95. Absorción: En varias organizaciones, los efectos de la inflación sobre los gastos distintos de los relativos a sueldos y asignaciones, que son de naturaleza "estatutaria" (véase la sección C) han de ser sencillamente "absorbidos", en la medida de lo posible durante un periodo presupuestario determinado dentro del máximo de gastos aprobado para la ejecución de los programas. Más concretamente, "absorber" significa destinar las economías a los programas, o si no reducir (disminución real) los programas y actividades previstos para el ejercicio presupuestario de que se trate. La OMS solía recurrir a las estimaciones suplementarias pero interrumpió esa práctica introduciendo los ingresos ocasionales. Así pues, si se produce un ahorro de gastos, éstos se reprograman o redistribuyen dentro del ejercicio presupuestario o se reembolsan como superávit presupuestario. En caso de aumentos imprevistos de los gastos, éstos se absorben sin más.

96. Otras cuentas: Algunas organizaciones echan mano de recursos extrapresupuestarios para financiar otros tipos de cuentas o medios con que realizar ajustes que contrarresten todo aumento imprevisto de la inflación. La UIT y la UPU recurren a sus cuentas de reserva para cubrir esos aumentos y disminuciones. Es posible que algunas organizaciones recurran al fondo de operaciones para financiar la inflación que exceda del nivel previsto en el presupuesto (véase el párr. 58). La OMI puede pedir a su Consejo que autorice el uso del fondo de operaciones en un caso extremo; pero hasta la fecha no ha tenido necesidad de hacerlo.

C. Aumentos/disminuciones estatutarios

a) Previsiones

97. La mayoría de los aumentos/disminuciones estatutarios corresponden a los gastos de personal originados por la reclasificación de puestos de trabajo a una categoría más alta o más baja, la contratación, los ascensos, los retiros, los incrementos anuales de sueldo, etc. En cuanto a los gastos de personal (véase el cuadro 11), las variaciones de los elementos que se indican a continuación son de carácter estatutario. Es evidente que las consecuencias de las variaciones de los tipos de cambio desempeñan un papel que hay que tener en cuenta.

i) Sueldos

98. Personal del cuadro orgánico y categorías superiores: Las escalas de sueldos básicos del personal del cuadro orgánico son idénticas en todo el sistema de las Naciones Unidas. Las decisiones, que toma al respecto la Asamblea General de las Naciones Unidas, deben tenerse en cuenta, si se conocen de antemano, al hacer los cálculos presupuestarios. (No ha habido aumentos de los sueldos básicos desde 1975.) Además de los sueldos básicos hay los ajustes por lugar de destino que se conceden para compensar las diferencias del costo de vida, incluso las derivadas de las fluctuaciones monetarias en los diversos lugares de destino. El índice del ajuste por lugar de destino lo fija la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) sobre la base de las estadísticas oficiales de precios nacionales al consumo y teniendo en cuenta el resultado de las encuestas nacionales. La cuantía del ajuste por lugar de destino es un tanto por ciento del sueldo básico neto, que varía en función de la categoría y el escalón. Pero como la clasificación de los ajustes por lugar de destino se hace mensualmente, no es posible prever con exactitud la cantidad que hay que pagar por ese concepto.

99. Personal del cuadro de servicios generales: Para el personal de los servicios generales las escalas de sueldos varían de un lugar de destino a otro. Las determina la CAPI sobre la base de encuestas periódicas realizadas en diversas regiones y países. Los sueldos del personal de los servicios generales se pagan en moneda local. Los aumentos/disminuciones de las escalas de sueldos del personal de servicios generales pueden preverse, aunque es difícil hacer cálculos exactos. Cuando las decisiones se toman una vez elaborado o aprobado el presupuesto, hay que hacer los ajustes correspondientes.

ii) Gastos comunes del personal

100. En los gastos comunes del personal hay muchos elementos de los cuales dos de los más importantes son:

1) Las pensiones: El porcentaje de aportaciones a la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CCPPNU) lo fija también la Asamblea General (salvo en la UPU, que tiene su propio plan de pensiones). Además, y como consecuencia de los ajustes por lugar de destino, las escalas de remuneración pensionable se deciden también desde el exterior.

2) Las prestaciones familiares y el subsidio de educación: Las prestaciones familiares y el importe máximo de los subsidios de educación los fija también la Asamblea General. Al igual que en otras partidas, cuando se conoce ya la decisión de introducir cambios se tienen en cuenta al hacer la estimación de aumentos de los gastos.

b) Ajustes

101. Como en el caso de los aumentos debidos a la inflación, se ajustan las previsiones de los aumentos estatutarios ante la eventualidad de decisiones que originen aumentos/disminuciones imprevistos de las partidas presupuestarias correspondientes. El mecanismo de ajuste no es muy distinto del que se aplica cuando aumenta la inflación.

D. Métodos para calcular los costos

102. Esta sección trata especialmente de los métodos adecuados para:
a) hacer estimaciones presupuestarias de costos para las distintas partidas, como los gastos de personal, y b) aplicar el aumento/disminución de los costos al presupuesto.

a) Elaboración de estimaciones de los costos

Gastos de personal (cuadro 11)

103. Los gastos de personal, que incluyen los sueldos y los gastos comunes del personal, representan aproximadamente entre el 55 y el 75% del presupuesto ordinario.

104. Costos estándar: En el cuadro 11 puede verse que ocho organizaciones aplican a los gastos de personal tipos estándar. La técnica de los costos estándar se usa para presentar los gastos de personal en los presupuestos de forma que refleje el costo total que suponen para la organización. Esos costos estándar constan de varios elementos, cuyo costo varía de un presupuesto a otro, debido a factores diversos, como el costo de vida, las condiciones de servicio, los lugares de contratación, etc. Los costos estándar se determinan proyectando los costos sobre la base de la experiencia pasada, los niveles de gastos presuntos y cualquier cambio de los derechos del personal. La mayoría de los componentes de los costos estándar corresponde a partidas incluidas en el epígrafe de sueldos y gastos comunes del personal en la clasificación del CAC. Son éstos: los sueldos básicos; los ajustes por lugar de destino (sólo aplicables al personal del cuadro orgánico y categorías superiores); las prestaciones familiares; las aportaciones a las cajas de pensiones; las aportaciones a los planes de seguro médico; los subsidios de educación; los viajes por nombramiento, por vacaciones en el país de origen, por traslados, etc.; las primas y subsidios de instalación y gastos de mudanza; el subsidio por asignación; el subsidio de alquiler; y los gastos de salida y llegada. Pero estos componentes no son necesariamente los mismos en todas las organizaciones.

105. La metodología de los costos estándar varía de una organización a otra. Algunas organizaciones (Naciones Unidas, FAO, UNESCO, ONUDI, OMM) utilizan costos estándar para cada categoría. Algunas organizaciones sólo utilizan cifras estándar en relación con el personal del cuadro orgánico y el personal de servicios generales.

106. Movimiento de personal (factor retraso). 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.

Gastos no relacionados con el personal (cuadro 12)

107. El cuadro 12 muestra los objetos de gastos que abarcan otros costos. Muestra además cómo se distribuyen los costos por programas. El aumento de los gastos no relacionados con el personal es más difícil de prever, pues los factores que influyen son diversos y no siempre se conocen de antemano. Así pues, las estimaciones de otros costos se efectúan para cada objeto de gastos, teniendo en cuenta sus características.

b) Utilización de los aumentos

108. Hechas las estimaciones de gastos, se incorporan a cada elemento del programa teniendo en cuenta las necesidades de cada programa. Se calcula el total de gastos para obtener las estimaciones de gastos globales tanto en dinero como en tantos por ciento. Cuando no se aprueban presupuestos por programas, se hacen estimaciones para cada objeto de los gastos, y luego para el presupuesto global.

VI. LAS FLUCTUACIONES MONETARIAS (cuadro 15)

A. Moneda en la que se expresa el presupuesto y partidas de gastos

109. Desde que en 1973 se reformó el sistema monetario internacional mediante el establecimiento del sistema de tipos de cambio flexibles entre el dólar de los Estados Unidos y otras monedas convertibles, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas vienen encontrando grandes problemas de fluctuación e inestabilidad de las monedas. De hecho ya había habido problemas con los tipos de cambio antes de la supresión de los tipos de cambio fijos. Después de esta reforma monetaria, con la considerable depreciación del dólar respecto de la mayoría de las monedas libremente convertibles, resultaron particularmente afectadas aquellas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como la FAO, la UNESCO, la OIT y, en grado menor, la OMS, muy descentralizada, así como las Naciones Unidas con sus importantes oficinas europeas en Ginebra y en Viena, cuyo presupuesto se cifraba en dólares y que, en cambio, superaban gran parte de sus gastos en otras monedas.

110. La mayor parte de los gastos del presupuesto ordinario de las organizaciones corresponden a gastos de personal y otros gastos adeudados y pagaderos por lo general en las monedas locales respectivas. En estos casos, los efectos negativos de la depreciación del dólar se absorbieron en cierta medida fijando para el presupuesto el tipo de cambio de la moneda local respecto del dólar vigente en el momento en que los órganos legislativos aprobaron el presupuesto ordinario para el ejercicio presupuestario correspondiente. Al fijar este tipo de cambio, dichos órganos tienen generalmente en cuenta el tipo de cambio operacional corriente o el tipo de cambio medio de las Naciones Unidas durante un periodo determinado, los pronósticos de profesionales e instituciones y el tipo de cambio vigente en el mercado al término de la preparación del proyecto de presupuesto. En algunos casos, por ejemplo en la FAO, se adopta simplemente el último tipo de cambio vigente en el mercado el día en que se aprueba el presupuesto ordinario. Dicho tipo de cambio se aplica seguidamente durante todo el ejercicio presupuestario respectivo.

111. Las cuentas reflejarán una ganancia o una pérdida, según oscilen las fluctuaciones de los tipos de cambio. En estas circunstancias, planificar, preparar y ejecutar el presupuesto por programas son operaciones arriesgadas y cuando los tipos vigentes en el mercado de cambios caen por debajo del tipo de cambio utilizado en el presupuesto, las organizaciones interesadas se encuentran en una situación apurada, especialmente cuando estos efectos se intensifican a causa de tendencias inflacionarias y de demoras en el pago de las cuotas.

112. Según se observa en el capítulo IV E, algunas organizaciones se encuentran en situación ventajosa por disponer de fondos especiales o de créditos presupuestarios para paliar esta situación, o para acumular reservas considerables en los períodos en que aumenta el valor de la moneda en que se expresa el presupuesto, reservas que no siempre se acreditan o se devuelven a los Estados Miembros. Otras organizaciones que no pertenecen a la zona del dólar no resultan tan afectadas por las fluctuaciones monetarias si en su presupuesto se emplea la moneda local y la mayor parte de sus gastos vienen expresados en esa moneda (OMM, UPU, UIT, OMPI, OMI) o si tienen un sistema de cuotas doble (UNESCO, ONUDI, OIEA).

113. Es interesante observar que, por razones análogas, el grupo del Banco Mundial y la Comunidad Europea crearon una unidad de cuenta artificial constituida por una "cesta" de monedas ponderadas (Derechos Especiales de Giro (DEG) y unidad monetaria europea (ECU), respectivamente) que limita los riesgos monetarios de estas organizaciones. Esta solución parece adecuada para las citadas organizaciones. En el caso del Banco Mundial, la cesta está formada por las cinco monedas siguientes: dólar de los EE.UU, libra esterlina, yen, marco alemán y franco francés. Esta combinación parece adecuada para el Banco Mundial, pero no para las Naciones Unidas, cuya estructura es totalmente diferente. La cesta del ECU, por su parte, está constituida por las monedas de los países miembros de la región. Por eso no es conveniente para una organización como las Naciones Unidas que actúa a escala mundial y de la que son miembros 159 países.

114. Esta difícil situación monetaria se viene haciendo sentir desde hace ya mucho tiempo, y las organizaciones afectadas están buscando medios para resolver el problema. Los Estados Miembros reconocen también que con estos factores de incertidumbre resulta imposible ejecutar los programas en la forma prevista cuando se aprobó el presupuesto. Algunas organizaciones cuyo período presupuestario excede de un año aminoran estas dificultades mediante la técnica de utilizar estimaciones revisadas y créditos suplementarios para el año o años sucesivos. Esta técnica presupuestaria la emplean algunas organizaciones y tiene ciertas ventajas para ellas. Sin embargo, entraña dificultades considerables para la planificación del presupuesto nacional de los Estados Miembros que han de pagar las cuotas correspondientes.

B. Cinco soluciones posibles

115. En varias organizaciones del sistema se han estudiado cinco soluciones:

1. Adoptar un presupuesto expresado en la moneda local de la sede de la organización.
2. Revisar el tipo de cambio empleado en el presupuesto a intervalos más cortos que el ejercicio presupuestario.

3. Establecer una cuenta de reserva especial o emplear una técnica análoga para las ganancias y pérdidas derivadas de las fluctuaciones de los tipos de cambio.
4. Fijar las cuotas de los Estados Miembros en las dos monedas principales en que se pagan los gastos (sistema de cuotas doble).
5. Comprar a término las cantidades de moneda necesarias según los cálculos para todo el ejercicio presupuestario, o para intervalos menores.

En teoría estas diferentes opciones podrían combinarse según se estimase conveniente.

116. La cuestión de la moneda que ha de aplicarse en el sistema contable en el caso de las soluciones 1, 4 y 5 es independiente y deberá estudiarse por separado.

117. Solución 1: Esta solución sólo resolvería el problema de los tipos de cambio parcialmente dado que los gastos restantes en monedas distintas de la moneda local de la sede seguirían estando expuestos al riesgo de los tipos de cambio respecto de la moneda utilizada en el presupuesto. Este riesgo es evidentemente menor cuando los gastos de la organización que se efectúan en una moneda diferente de la utilizada en el presupuesto son relativamente reducidos. Un criterio importante a este respecto sería la fortaleza relativa de la moneda local, ya que cuanto más fuerte sea la moneda del presupuesto menor será el riesgo de pérdidas en otras monedas debidas a los tipos de cambio.

118. Teniendo en cuenta estos factores, y como solución a largo plazo, es posible que las organizaciones que gastan por lo menos el 85% de su presupuesto ordinario en la moneda de la sede pasen a emplear ésta como unidad monetaria del presupuesto. En cuanto al porcentaje restante, cuando proceda, podría estudiarse una solución complementaria (véanse las soluciones 2 a 5). En el cuadro 15 se indica que la UIT, la OMPI y la UPU, situadas en Suiza y que sufragan una fuerte proporción de sus gastos en francos suizos, vienen empleando ese sistema desde el principio de su existencia y no han tenido verdaderos problemas con los tipos de cambio. Recientemente adoptaron una solución de ese tipo los órganos legislativos de la OMS, organización que hace más del 85% de sus desembolsos en francos suizos, y los de la OMI, que gasta aproximadamente el mismo porcentaje en libras esterlinas.

119. Solución 2: Esta solución podría ser útil si las fluctuaciones del tipo de cambio pudieran predecirse con alguna probabilidad razonable de éxito para un año, por ejemplo, en un ejercicio presupuestario bienal, pero la experiencia de los años pasados ha demostrado que tal cosa no es factible. Incluso la revaluación del presupuesto de gastos estableciendo un nuevo tipo de cambio al principio del segundo año del bienio seguiría implicando un elevado riesgo sin brindar una solución satisfactoria del problema. Además, esa revaluación del presupuesto durante el ejercicio presupuestario supondría un importante factor de inseguridad, especialmente para la planificación del presupuesto nacional de los Estados Miembros contribuyentes, puesto que sería preciso calcular y fijar de nuevo las cuotas. Por lo tanto, el riesgo de las fluctuaciones de los tipos de cambio afectaría a ambas partes.

120. Solución 3: De una u otra forma (véanse también el capítulo IV E y el cuadro 7), algunas organizaciones tienen una reserva especial para hacer frente a las fluctuaciones monetarias. Sin embargo, en vista de las fluctuaciones extremas de los últimos años, tales reservas han de ser relativamente cuantiosas. Psicológicamente, es difícil concebir que los Estados Miembros estén dispuestos a constituir semejantes fondos de reserva ad infinitum, asumiendo la obligación de reponer los fondos en caso de necesidad. Por otra parte, en los casos en que se han acumulado reservas importantes, es difícil imaginar que unos Estados Miembros que tienen sus propios problemas de presupuesto, no van a aprovechar la ocasión para hacer que esos recursos disponibles se destinen a financiar el presupuesto ordinario o para pedir su reembolso.

121. Solución 4: Este método tiene la ventaja de que hay tres organizaciones (la UNESCO, la ONUDI y el OIEA) que han adoptado esta solución y han acumulado cierta experiencia; en principio este sistema parece conveniente cuando los gastos en moneda local representan menos del 85% como es el caso de las Naciones Unidas, la FAO, la OIT y la OMS. Las tres organizaciones antes mencionadas han adoptado ya este método, aplicando principios que ofrecen muchas características teóricas similares pese a que tienen períodos presupuestarios diferentes (la ONUDI y la UNESCO bienal, y el OIEA anual). Este sistema funciona como sigue. Cuando se aprueba el presupuesto, se indica la proporción de los gastos que se pagan en cada una de las monedas durante el ejercicio presupuestario en curso y esa proporción se puede aplicar con bastante seguridad al preparar las proyecciones para el ejercicio presupuestario siguiente. Las dos monedas principales representan un porcentaje muy alto de los gastos generales en las distintas monedas. Las cuotas de los Estados Miembros se fijan en dos monedas, proporcionalmente a la relación que según las previsiones existirá entre el gasto presupuestario en la moneda de la sede y la parte de la cuota expresada en esa moneda y la que existirá entre todo el gasto presupuestario restante y la parte de la cuota fijada en dólares de los EE.UU. Un Estado Miembro habrá satisfecho plenamente sus obligaciones si paga a su debido tiempo su cuota en las dos monedas que se ha fijado y en la proporción aprobada. Incluso cuando un Estado Miembro no respeta el plazo de pago, pero lo efectúa en esa misma forma, sus pagos se acreditarán en las dos cuentas de las monedas respectivas.

Si un Estado Miembro paga su cuota únicamente en una moneda, la administración de la organización calculará el importe de la parte fijada en la otra moneda para aplicar el tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas vigente en el momento del pago. Si un Estado Miembro paga en ambas monedas, pero en proporción diferente a la fijada para la cuota, la secretaría hará los cálculos oportunos para hacer los abonos correspondientes en las cuentas de cuotas de los Estados Miembros.

122. El Inspector, después de largas conversaciones con las organizaciones interesadas, considera que semejante procedimiento ofrece una protección sustancial contra los efectos perjudiciales de las fluctuaciones monetarias y que, como mínimo, obviaría la necesidad de elaborar presupuestos suplementarios conexos. De hecho, el riesgo derivado de los tipos de cambio entre las dos monedas del presupuesto y la moneda nacional respectiva recae casi enteramente en los Estados Miembros contribuyentes cuyas monedas nacionales sean diferentes de las empleadas en el presupuesto de las organizaciones. En términos monetarios resultan insignificantes las

fluctuaciones del tipo de cambio entre estas dos monedas registradas durante el mes de pago como consecuencia de aplicar el tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas correspondiente al mes anterior.

123. Como la relación entre los gastos en ambas monedas se mantiene casi estable, estas organizaciones tienen la importante ventaja de poder disponer en cualquier momento de las monedas necesarias, sin que haya riesgo de variación de los cambios. Las tres organizaciones citadas mantienen el dólar como unidad monetaria de cuenta, lo que resulta técnicamente fácil y tiene la ventaja de que así el presupuesto puede compararse fácilmente con los de otras organizaciones del sistema, en la medida en que esas otras organizaciones utilicen también el dólar a efectos contables.

124. Este sistema doble reduce significativamente el riesgo que para una organización representan las fluctuaciones adversas de la moneda del país en que se encuentra la sede de la organización. Sin embargo, debe recordarse que habrá fluctuaciones residuales debidas principalmente a:

- i) que el porcentaje efectivo de gastos efectuados en la moneda de la sede sea diferente del calculado;
- ii) que los tipos comerciales bancarios sean diferentes de los tipos de cambio operacionales aplicados a los pagos de cuotas.

También debe tenerse presente que la contabilización de las cuotas y la consiguiente gestión de monedas duplican con creces el trabajo administrativo de las secretarías. Además, los Estados Miembros encuentran todavía muchas dificultades para comprender este sistema, lo que obliga a responder a frecuentes preguntas y peticiones de rectificación de las cuentas de cuotas. También es preciso tener en cuenta la incidencia del sistema de cuotas fraccionadas sobre los niveles de demora en el pago de las cuotas.

125. Solución 5: La compra a término de monedas combinada con cuotas fijadas en la moneda principalmente empleada para el pago de gastos busca esencialmente el mismo objetivo que la solución 4, es decir proporcionar a la organización las necesarias combinaciones de monedas en el momento oportuno, a fin de financiar su presupuesto de gastos y reducir al mínimo los efectos de las fluctuaciones de los tipos de cambio.

126. La compra a término de monedas puede dar lugar a que se pague o se gane una prima, según el precio que tenga al cumplirse el plazo la moneda que se compra a término. Estos precios están determinados por las diferencias de tipo de interés que existen entre unas monedas y otras. Así por ejemplo, en el caso del franco suizo, dadas las diferencias de tipo de interés existentes desde hace largo tiempo entre esta moneda y el dólar de los EE.UU., la compra a término de francos suizos supone que se paga un precio en dólares más alto que el precio al contado, y que, por el contrario, la compra a término de dólares puede efectuarse a un precio inferior en francos suizos. Así pues, la compra a término de francos suizos origina un costo suplementario, es decir una prima que se paga sobre el tipo de cambio previsto en el presupuesto, mientras que la compra a término de dólares permite ganar una prima.

127. A finales de 1986 y en el transcurso de 1987, el Consejo de Administración de la OIT examinó varias soluciones a largo plazo del problema de las fluctuaciones de los tipos de cambio y, en particular, la compra a

término de francos suizos para una parte o la totalidad del bienio de 1988-89. Sin embargo, se consideró que el costo de la compra a término de francos suizos (unos 10 millones de dólares de los EE.UU. al tipo de cambio empleado en el presupuesto, es decir 1,60 francos suizos por dólar) era demasiado elevado y la propuesta se abandonó.

128. Ulteriormente, en noviembre de 1988, tras nuevas y amplias deliberaciones sobre el problema de las fluctuaciones de los tipos de cambio, el Consejo de Administración de la OIT decidió proponer a la Conferencia que para el bienio 1990-91 se adoptase el sistema de fijar las cuotas en francos suizos combinado con la compra a término de los dólares necesarios para el bienio. La Conferencia aprobó esta propuesta en junio de 1989. Se consideró que la principal ventaja de este sistema respecto del sistema de prorratear las cuotas en las dos monedas utilizadas era que la compra a término de dólares daría lugar a una prima que podría acreditarse a los Estados Miembros. Además, los Estados Miembros podrían seguir empleando una sola moneda en el presupuesto y en el pago de sus cuotas, con lo que la administración y contabilización de estas cuotas sería más sencilla y menos costosa. Por otra parte, el Fondo de Operaciones seguiría estando constituido por una sola moneda (el franco suizo) y ya no sería necesario hacer frente a pérdidas por fluctuaciones monetarias. Reconociendo esto, la Conferencia de la OIT, ya en junio de 1988 había decidido reducir el nivel del Fondo de Operaciones de la OIT. Este sistema tiene las siguientes características principales:

- i) a efectos de fijar las cuotas anuales, el presupuesto de ingresos de cada bienio se calcularía en un principio en dólares, para convertirlo después en francos suizos al tipo de cambio empleado en el presupuesto (si bien el programa y el presupuesto, las cuentas y los estados financieros seguirían expresándose en dólares); y
- ii) los dólares necesarios para la ejecución del programa seguirían obteniéndose mediante compras a término para el bienio suscribiendo contratos mensuales (es decir, 24 contratos en el bienio).

También se consideró que, si bien el sistema propuesto reduciría apreciablemente los efectos de las variaciones de los tipos de cambio, se reconocía que para ganar una prima al comprar a término era preciso que siguiesen existiendo las diferencias de tipo de interés pasadas y presentes entre el dólar de los EE.UU. y el franco suizo. En el caso poco probable de un futuro cambio de signo de las diferencias de tipo de interés entre estas dos monedas, el sistema podría modificarse fijando las cuotas de los Estados Miembros en dólares de los EE.UU. y comprando a término los francos suizos necesarios. Sin embargo, tales cambios del sistema de fijación de cuotas serían sumamente inaceptables, especialmente a intervalos cortos. Indudablemente, un futuro cambio de signo de las diferencias de tipos de interés entre el dólar de los EE.UU. y el franco suizo es poco probable, en cuanto tal situación puede ser especial. Para otras organizaciones comparables (cuyos gastos en las respectivas monedas locales representan menos del 85% del total), tales como la UNESCO (FF/\$US) y la FAO (Lit/\$US), la situación futura puede ser esencialmente imprevisible, pese a que la FAO ha tenido recientemente una experiencia positiva en este campo. El sistema de cuotas fraccionadas y el sistema de compras a término deben compararse entre sí cuando se haya acumulado experiencia, dentro de algunos años. Dado que estos requisitos previos difieren apreciablemente de unas organizaciones a otras, podrá

comprobarse entonces que lo que resulta apropiado para una organización no es igualmente recomendable para otra, por lo que a este respecto la plena armonización no es necesariamente conveniente.

129. Conforme se señaló antes, la comparabilidad de los presupuestos por programas en todo el ámbito del sistema de las Naciones Unidas es una de las principales finalidades de la proyectada armonización de las técnicas de presupuestación. A efectos de comparación, el mantenimiento de las cuentas en dólares de los EE.UU. es factible lo mismo en el sistema de fijación de cuotas fraccionadas que en el de compras a término.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

130. Después de examinados varios aspectos de la presupuestación en las organizaciones del sistema, resulta evidente que los presupuestos de las organizaciones interesadas distan mucho todavía de ofrecer el grado conveniente de armonización que recomiendan los órganos interinstitucionales.

131. Para facilitar un desarrollo más equitativo y comparable de la presupuestación en las organizaciones del sistema se formulan las siguientes recomendaciones:

Recomendación 1: Las organizaciones que no establecen presupuestos por programas deberían estudiar la posibilidad de introducirlos y elaborar de modo adecuada unos presupuestos por programas que indiquen con claridad los productos previstos. Un plan de mediano plazo debería constituir la principal directriz de política para los presupuestos por programas de las organizaciones. Estas deberían comunicar a sus respectivos órganos rectores el resultado de su estudio (párrs. 11, 12 y 16).

Recomendación 2: Con el fin de calcular objetivamente el crecimiento real del programa y el presupuesto debería adoptarse un método de nuevo cálculo de los costos después de compararlos con un nivel de *costos constantes* (párrs. 85 a 88).

Recomendación 3: Las organizaciones que todavía no lo hayan hecho deberían establecer, como dependencia subsidiaria del órgano legislativo, un pequeño grupo de expertos en cuestiones presupuestarias, financieras y programáticas, que se encargue de examinar de un modo eficiente las propuestas presupuestarias y cuestiones conexas (párrs. 37 y 38).

Recomendación 4: Las organizaciones deberían examinar detenidamente la experiencia adquirida por aquellas organizaciones que han aplicado el método de establecer un "margen para imprevistos" y estudiar la posibilidad de introducirlo una vez que lo haya discutido el CCCA (FP) (párrs. 51 y 52).

Recomendación 5: Los Estados Miembros que gravan los sueldos de los funcionarios internacionales del sistema de las Naciones Unidas deberían compensar totalmente y a su debido tiempo los gastos de administración de los arreglos especiales (fondos de nivelación de impuestos, acuerdos especiales, etc.) adoptados para el reembolso de todos los impuestos sobre la renta percibidos de los funcionarios afectados. Los Estados Miembros que

estén en este caso deberían efectuar pagos anticipados suficientes para cubrir las cantidades estimadas que hayan de pagarse en concepto de impuesto sobre la renta y los gastos administrativos que ocasionen esos arreglos (párr. 57).

Recomendación 6: En lo que se refiere a los fondos de operaciones, las organizaciones deberían considerar que:

- a) la cuantía de los fondos de operaciones no debería representar, en principio, más de la duodécima parte del nivel global del presupuesto ordinario de cada año, o sea aproximadamente el 4% de un presupuesto bienal (si el ejercicio presupuestario es distinto se efectuarán los cálculos en consecuencia) (párr. 64); y
- b) los fondos de operaciones deberían utilizarse principalmente para resolver problemas de liquidez a corto plazo debidos a la demora en el pago de las cuotas; una vez restablecida la viabilidad financiera de las organizaciones dichos fondos deberían utilizarse exclusivamente para este fin (párr. 64).

Recomendación 7: Se debería reducir y eliminar gradualmente el uso de cuentas de reserva y de reservas, a medida que se vaya restableciendo la viabilidad financiera, de forma que las organizaciones se limiten a utilizar los recursos previstos en el presupuesto aprobado. En caso de absoluta necesidad, y como último recurso, deberían utilizarse estimaciones suplementarias, o bien un mecanismo crediticio si aquello no fuera factible. Caso de solicitarse préstamos, los intereses vencidos y otros gastos conexos deberían correr a cargo, sobre una base pro rata temporis y con arreglo a la escala de cuotas, de aquellos Estados Miembros que no paguen totalmente y a su debido tiempo las cuotas que tengan asignadas (párrs. 65 a 70 y 80).

Recomendación 8: Con miras a minimizar los efectos perjudiciales de las fluctuaciones monetarias, las organizaciones interesadas deberían prever que:

- a) las organizaciones que desembolsen más del 85% de sus gastos en moneda local en la sede pasen a utilizar en su presupuesto esta moneda local (párrs. 117 y 118); y
- b) todas las demás organizaciones examinen la posibilidad de adoptar un "sistema de cuotas fraccionadas" basado en las dos monedas principales con que se paguen los gastos de su presupuesto ordinario o, cuando convenga, de realizar "compras a término" de monedas según las necesidades calculadas (párrs. 125 a 129).

Notas

1/ Véanse entre las resoluciones más recientes las siguientes: 41/204A, 40/250, 40/251, 39/241, 36/229, 35/114, 33/142A, etc. Véanse también los documentos A/44/222, A/43/286 y A/42/234.

2/ E/4894, Informe sobre programación y presupuesto en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (A/7822); JIU/NOTE/70/3, Note on the presentation of an outline programme budget for the United Nations; JIU/NOTE/75/1, Note on harmonization of programme budget presentation; A/9646, Informe sobre la planificación a plazo medio en el sistema de las Naciones Unidas; A/34/84, La planificación de mediano plazo en las Naciones Unidas; E/ICEF/L.1403, Los problemas de programación y de presupuesto en el UNICEF; E/ICEF/AB/L.216, UNICEF: Nuevo formato para el presupuesto; A/36/168, Informe sobre los métodos para determinar las necesidades en materia de personal, etc.

3/ Véanse también E/5675 (Part I), párrs. 23 a 29; E/5803 (Part II), párrs. 23 a 42 y Part IV, párrs. 112 a 117.

4/ E/1978/43/Add.2.

5/ Suplemento N° 49, A/41/49.

6/ A/38/515, A/39/592, A/40/769, A/41/632, A/42/683 y A/43/760.

7/ El estudio cubre los presupuestos ordinarios de todos los organismos participantes en la DCI (es decir, Naciones Unidas, FAO, OIEA, OACI, OIT, OMI, UIT, UNESCO, ONUDI, UPU, OMS, OMPI y OMM).

8/ E/1978/43/Add.2.

9/ CCAQ/FB/R.15, anexo III, pág. 3.

10/ CCAQ Handbook, sección 16.3, pág. 31.

11/ E/1978/43/Add.2.

12/ A/39/592, párr. 17. Véase también E/1978/43/Add.2, párr. 16.

13/ Resolución 41/213 y anexo I de la Asamblea General.

14/ A/6343, párr. 59 c).

15/ Véanse los documentos ACC/1987/FB/R.7; ACC/1989/FB/R.5.

Anexo

PRINCIPALES ACUERDOS ELABORADOS BAJO LOS AUSPICIOS DEL CAC

<u>Sectores*</u>	<u>Referencias</u>
<u>General</u>	(res. AG, doc. CAC, doc. AG, etc.)
1. Objetivos para la sincronización de los períodos de planificación y presupuestarios	COORD.R/1238. párr. 11 E/1978/43/Add.2
2. Armonización (estandarización y comparabilidad) de las prácticas presupuestarias	Res 40/250 (36/229); COORD/R.1307; ACC/1986/12
3. Presupuestación completa	A/C.5/1622; COORD/R.1174, parr. 12
<u>Estructura del presupuesto</u>	
4. Modelo de estructura de los presupuestos por programas	E/1978/43/Add.2
5. Clasificación de sectores y subsectores de los programas (para la presentación del gasto interinstitucional)	ACC/1986/FB/Corr.1 Definiciones de "Programa" del Glosario
<u>Presentación presupuestaria</u>	
6. Definición (directrices) de la naturaleza y alcance de los elementos del presupuesto por programas con un formato idéntico: - introducciones; - notas explicativas; - cuadros sinópticos; - descripciones y cuadros sobre los programas; - anexos informativos, etc.	COORD/R.1279; ACC/1979/R.11; anexo III
7. Anexos estándar del presupuesto	COORD/R.864; párrs. 18 a 25 y COORD/R.1114, párrs. 4 a 16; CCAQ Handbook anexos VII y VIII (de COORD/R.828, anexo C)

* Sobre la base de los documentos ACC/1986/12, anexo III, pág. 3 y ACC/1986/FB/P.35, págs. 2 y 3.

- | | | |
|-----|--|--|
| 8. | Clasificación estándar de elementos constitutivos fundamentales, tales como categorías comunes de programas, objetos comunes de gastos, etc. | COORD/R.1146, párrs. 4 a 10 |
| 9. | Definición y contenido de los costos (reales) del programa y otros aumentos y disminuciones | ACC/1979/R.69;
párrs. 10, 13 y anexo IV |
| 10. | Identificación de los aumentos y disminuciones (reales) del programa | ACC/1975/43/Add.2
párr. 18; COORD/R.1174,
párr. 12 y anexo
COORD/R.1211
párrs. 28 y 29 |

Técnicas de presupuestación

Inflación

- | | | |
|-----|---|---|
| 11. | Métodos de cálculo de los aumentos de costos debidos a la inflación | ACC/1979/R.11
ACC/1979/R.69
ACC/1986/FB/R.8 |
| 12. | Requisitos mínimos para la presentación de información sobre los aumentos de costos debidos a la inflación. | COORD/R.1174,
párr. 12 y anexo III; |
| 13. | Consideración de los aumentos de costos subordinados a decisiones que deban adoptar los órganos rectores | COORD/R.1211
párrs. 24 a 27 |

Inestabilidad monetaria

- | | | |
|-----|---|---|
| 14. | Diferentes medios de paliar los efectos de la inestabilidad monetaria | ACC/1986/FB/R.8;
A/9008, Add.16;
ACC/1979/R.69; anexo |
|-----|---|---|

Otros acuerdos

- | | | |
|-----|---|---|
| 15. | Disposiciones para la coordinación de proyecciones de niveles de costos en los lugares de destino principales | COORD/R.1211,
párrs. 21 a 25
ACC/1980/32, párr. 5
ACC/1981/10, párr. 9 |
| 16. | Gastos administrativos y de apoyo a los programas | ACC/1979/R.69, anexo IV
párrs. 38 y 39;
CCAQ Handbook
Sección 20.3 |
| 17. | Tratamiento presupuestario de los gastos de apoyo | COORD/R.985,
párrs. 19 a 22 |