



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE FINANZAS

113° período de sesiones

Roma, 8-12 de mayo de 2006

Tratamiento de la variación de los gastos de personal

I. Introducción

1. Al examinar el informe sobre las transferencias en el programa y el presupuesto durante el bienio 2004-2005¹ en su 110° período de sesiones, celebrado en septiembre de 2005, el Comité de Finanzas señaló que la naturaleza impredecible de la variación de los gastos de personal causaba efectos no deseados en la ejecución de los programas aprobados de la Organización. El Comité pidió a la Secretaría que examinara posibles medidas que pudieran aplicarse para mejorar la gestión financiera de la variación de los gastos de personal y que esbozara algunas opciones para someterlas al examen del Comité². El presente documento responde a esa solicitud.

II. Práctica vigente en la FAO

Tasas estándar y variación de los gastos de personal

2. La mayor parte de los gastos del Programa Ordinario de la FAO (el 66 por ciento en 2004-05) corresponde a los gastos de personal, que consisten en los sueldos, las aportaciones a la caja de pensiones, las prestaciones familiares, la seguridad social y otros derechos relativos al personal y prestaciones después del cese en el servicio para los funcionarios del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales en la Sede y sobre el terreno, así como para los profesionales de contratación nacional³. La metodología para calcular las tasas de costos estándar para el próximo bienio entraña dos tipos de ajustes financieros a los gastos efectivos de personal realizados en el bienio en curso: i) las consecuencias financieras en el bienio siguiente de los aumentos de los costos que se

¹ FC 110/2.

² CL 129/4, párrafo 7.

³ FC 108/11 b), Análisis de costos de la remuneración y prestaciones del personal.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

hagan efectivos en el bienio en curso (bientalización); y ii) los efectos en los gastos de los ajustes que se prevé que se hagan efectivos en el bienio siguiente (inflación).

3. Sobre la base de esta metodología aprobada de cálculo del aumento de los gastos, las tasas estándar para los gastos de personal se elaboran por categoría y lugar de destino al tipo de cambio utilizado en el presupuesto para el bienio. Todos los adeudos por gastos de personal durante la ejecución se efectúan a esas tasas con cargo a los presupuestos de las direcciones. La diferencia entre los adeudos agregados calculados a la tasa estándar y los gastos efectivos realizados por la Organización es la variación de los gastos de personal (VGP). Considerando la importante proporción del presupuesto total que representan los gastos de personal, una ligera variación entre los costos unitarios de personal efectivos y las tasas estándar tiene una repercusión importante en los gastos. Por ejemplo, una diferencia imprevista del 1 por ciento en el sueldo base del personal del cuadro orgánico da lugar a un error de previsión de 1,8 millones de dólares EE.UU.

4. La mayor parte de las causas de las diferencias entre los costos unitarios de personal efectivos y estándar, como las fluctuaciones de los tipos de cambio en las oficinas descentralizadas o las decisiones de la Comisión de Administración Pública Internacional, quedan fuera del control de los encargados del presupuesto y de la propia Organización. Por consiguiente, la verificación de esta VGP corresponde de forma centralizada a la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación. Todo superávit o déficit, excluidas las ganancias o pérdidas cambiarias que se produzcan en los gastos de personal en euros, será adeudado al final del bienio en todos los programas en proporción con los gastos de personal efectuados a las tasas estándar.

5. En virtud de las disposiciones vigentes, la VGP del Programa Ordinario resulta compensada normalmente por un ajuste equivalente del programa de labores bienal aprobado, de modo que la Organización mantiene las consignaciones votadas por la Conferencia. De esta manera se crea financiación fortuita para los programas (en los bienios en que la VGP es favorable) o se producen consecuencias desfavorables para el programa de labores aprobado (cuando los gastos efectivos de personal superan los costos a las tasas estándar).

6. En el bienio 2002-03 se produjo una VGP favorable de 5,4 millones de dólares EE.UU., descontada la variación monetaria⁴. El bienio 2004-05 se cerró con una VGP desfavorable neta de 16 millones de dólares EE.UU.⁵. Los motivos de esas variaciones entre los gastos estándar previstos y los gastos efectivos realizados eran impredecibles. Aunque la diferencia entre las previsiones y los gastos efectivos oscila tan solo entre el 1 por ciento y el 2,7 por ciento de los gastos de personal, esa diferencia tuvo efectos favorables de notable importancia en los recursos disponibles para la ejecución de los programas del bienio 2002-03 y efectos desfavorables en el bienio 2004-05.

III. Examen comparativo de la metodología utilizada en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

7. El examen comparativo del cálculo de los aumentos de los gastos en cinco organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], la Organización

⁴ FC 107/2, párrafos 8-12.

⁵ FC 113/2, párrafo 5.

Internacional del Trabajo [OIT], las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]) indica que no existen diferencias fundamentales en las metodologías utilizadas en el proceso de presupuestación (véase el Anexo). Las metodologías presentan algunas diferencias técnicas, por ejemplo respecto de los reajustes de los tipos de cambio durante la ejecución, de los elementos de costos incluidos en los gastos de personal y del grado de detalle empleado para elaborar las estimaciones de los aumentos de los gastos de personal para el presupuesto. Sin embargo, las conclusiones no indican oportunidades para que la FAO pueda pronosticar mejor los gastos de personal, a cuya variación contribuyen tres factores:

- el largo intervalo, de más de dos años y medio, que transcurre entre la preparación del presupuesto y su ejecución completa reduce la exactitud del pronóstico;
- algunas partidas de gastos crean fluctuaciones imprevistas porque no siguen una pauta regular o son decididas inesperadamente por organismos, como la CAPI, que actúan con independencia de la FAO; y
- las fluctuaciones de los tipos de cambio de las monedas no incluidas en el sistema de cuotas en dos monedas (es decir, salarios y prestaciones no expresados ni en euros ni en dólares EE.UU.) tienen efectos importantes en los gastos de personal local en las oficinas descentralizadas, como ocurrió cuando el dólar EE.UU. se debilitó respecto del tipo del presupuesto en el bienio 2004-05. Habida cuenta de que se trata de un problema común de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el asunto está siendo examinado por la Red sobre finanzas y presupuesto de la Junta de los jefes ejecutivos⁶.

8. A lo largo de los años la capacidad de la FAO para calcular los gastos de personal ha ido mejorando gracias a nuevos sistemas de información que permiten un análisis más detallado de los datos sobre los gastos que se utilizan para elaborar las estimaciones. Las últimas mejoras notificadas al Comité de Finanzas en septiembre de 2005⁷ se referían a la actualización periódica de la valoración actuarial de los planes de prestaciones después del cese en el servicio para los fines de la preparación del presupuesto y la correspondencia entre los gastos presupuestados y los gastos efectivos.

9. El examen comparativo de la metodología utilizada para la gestión financiera de la VGP revela una importante diferencia en los mecanismos de financiación de que disponen las organizaciones para hacer frente a dichas variaciones en el transcurso de la ejecución. En las Naciones Unidas, el presupuesto por programas es objeto de un nuevo cálculo de costos tres veces en el ciclo bienal como práctica establecida para tomar en consideración las últimas tendencias de la inflación, los resultados de los estudios de sueldos, la evolución de los tipos de cambio operacionales, etc. Por ejemplo, en el primer informe sobre la ejecución del presupuesto correspondiente a 2004⁸ se señalaba un aumento de 162,5 millones de dólares EE.UU. (el 5,9 por ciento) de la consignación neta prorrateada entre los Estados Miembros a causa de las variaciones de la inflación y los tipos de cambio. Para el bienio 2008-09, las Naciones Unidas estudian el establecimiento de un fondo de reserva dentro de la consignación para sufragar las variaciones de los gastos debidas a factores de aumento de los costos⁹.

⁶ CEB/2006/HLCM/3, Standard Staff Costs used in the UN Organizations – Executive Summary.

⁷ FC 110/2, párrafo 5.

⁸ A/59/578, Primer informe sobre la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 2004-2005.

⁹ A/60/6 (Introduction), Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007. Prólogo e introducción.

10. En la FAO, la Conferencia estableció la cuenta especial de reserva en 1977. La cuenta se usa sólo de forma excepcional para financiar costos suplementarios no presupuestados causados por tendencias inflacionarias imprevistas, con sujeción al examen previo del Comité de Finanzas y a la aprobación del Consejo. Además, el sistema de asignación de cuotas en dos monedas no proporciona protección para aproximadamente el 20 por ciento de los gastos de la Organización, efectuados en monedas distintas del euro o el dólar EE.UU.

IV. Conclusiones

11. La comparación de diferentes metodologías en las cinco organizaciones antes citadas confirma la práctica común de basar las previsiones de aumento de los gastos de personal en las pasadas pautas de gastos junto con estimaciones de fuentes externas. Sin embargo, incluso con metodologías de cálculo muy refinadas, los gastos efectivos de personal siguen siendo difíciles de predecir con una antelación de hasta dos años y medio. Por consiguiente, las diferencias entre los gastos unitarios de personal estimados y los gastos efectivos son inevitables. Ello supone un riesgo para la ejecución completa del programa de trabajo si las estimaciones fueron inferiores a los datos efectivos. La reciente mejora de la puntualidad de las valoraciones actuariales relativas a las prestaciones del personal después del cese en el servicio y la utilización de esos datos para fines de presupuestación y contabilidad han contribuido a reducir el riesgo.

12. Sin embargo, la FAO no dispone de un mecanismo para proteger el programa de labores contra las fluctuaciones monetarias en relación con los gastos de personal efectuados en monedas distintas del euro o el dólar EE.UU. La cuenta especial de reserva sólo se utiliza excepcionalmente para financiar gastos extraordinarios de personal no presupuestados debidos a las tendencias de la inflación. Inversamente, no existe ningún mecanismo para establecer una reserva en el caso de que los gastos de personal presupuestados superen los gastos de personal efectivos.

13. Las disposiciones vigentes en las Naciones Unidas para recalcular el presupuesto y ajustar la consignación no serían viables en la FAO. Sin embargo, las propuestas presentadas en las Naciones Unidas de establecer un fondo de reserva dentro de la consignación para sufragar las variaciones de gastos debidas a factores de aumento de los costos podrían merecer un estudio más detenido en un período de sesiones futuro del Comité de Finanzas.

Anexo: Análisis comparativo de los elementos del aumento de los gastos de personal

Elementos de aumento de los gastos	UNESCO ¹⁰	OIT ¹¹	Naciones Unidas ¹²	PNUD y UNICEF ¹³ Metodología armonizada	FAO
Base a la que se aplican los aumentos de los gastos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presupuesto aprobado del bienio en curso ajustado a la nueva estructura de programas y las actividades propuestas para el bienio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gastos efectivos del primer año del bienio en curso 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consignación revisada con efectos al final del primer año del bienio en curso 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consignaciones aprobadas ▪ Cálculo por separado de las estimaciones del proyecto de presupuesto para los años primero y segundo del bienio utilizando las consignaciones de cada año del bienio en curso 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gastos efectivos del bienio en curso y pronósticos
Unidad de cálculo del aumento de los gastos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por matriz de grado (DG, DGA, SDG, D1-2, P1-5, G1-6, L1-8, ON-A-E) ▪ Por lugar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por categoría (cuadro orgánico y servicios generales) ▪ Independiente del lugar de destino del personal del cuadro 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por categoría, grado y lugar de destino ▪ Presupuestación de los gastos comunes de personal como porcentaje de los 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dependiente del lugar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por grado y lugar ▪ Por categoría de gastos

¹⁰ Proyecto de programa y presupuesto 2006-2007 (33C/5), Programa y presupuesto aprobados 2004-2005 (32C/5), Textos fundamentales, edición de 2004.

¹¹ Programa y presupuesto para el bienio 2006-2007, Programa y presupuesto para el bienio 2004-2005.

¹² Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 (A/60/6 [Introduction]), Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2004-2005 (A/58/6 [Introduction]), Estimaciones revisadas: efectos de las variaciones de los tipos de cambio y las tasas de inflación (A/58/528, A/58/7/Add.11, A/60/599), Primer informe sobre la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 2004-2005 (A/59/578).

¹³ PNUD: Estimaciones presupuestarias del PNUD para el bienio 2006-2007 (DP/2005/31), Estimaciones presupuestarias del PNUD para el bienio 2004-2005 (DP/2003/28).

UNICEF: Presupuesto de apoyo para el bienio 2006-2007 (E/ICEF/2006/AB/L.1), Presupuesto de apoyo para el bienio 2004-2005 (E/ICEF/2003/AB/L.14).

Unidad de los gastos estándar		<p>orgánico</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Por objeto de gastos 	<p>sueldos netos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sueldos y ajuste por lugar de destino basados en la actualización de los índices del ajuste por lugar de destino (véase más abajo) 		
Cuentas incluidas como gastos de personal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sueldos y ajuste por lugar de destino ▪ Contribución de la Organización a la Caja de Pensiones de las Naciones Unidas ▪ Contribución de la Organización a los fondos relativos a las prestaciones de salud ▪ Indemnizaciones por cese en el servicio ▪ Otras prestaciones del personal, incluidas las prestaciones por movilidad y condiciones de vida difíciles ▪ Viajes reglamentarios (vacaciones en el país de origen) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Todas las cuentas relacionadas con los gastos de personal ▪ Fondo de seguro médico para los funcionarios en servicio activo y jubilados incluido con arreglo a un sistema de pagos corrientes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sueldo base netos para los puestos de plantilla y temporales ▪ Ajuste por lugar de destino para los funcionarios del cuadro orgánico ▪ Cuentas para todos los gastos comunes de personal, que incluyen gastos por concepto de prestaciones del personal, seguridad social, subsidios de educación y viajes conexos, viajes de vacaciones en el país de origen, nombramiento, separación del servicio, transferencia y otros pagos, tales como demandas especiales y reembolsos del 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elementos de costos correspondientes a cuatro factores inflacionarios <ol style="list-style-type: none"> i. Variación del ajuste por lugar de destino ii. Sueldos y gastos comunes de personal correspondientes a los funcionarios de contratación internacional iii. Sueldos y gastos comunes de personal correspondientes a los funcionarios de contratación local (incluidos los profesionales de contratación nacional) iv. Todos los demás gastos como gastos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Todos los gastos relacionados con el personal ▪ Inclusión de las siguientes obligaciones relacionadas con el personal del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales: <ul style="list-style-type: none"> ○ Fondo de indemnización ○ seguro médico después del cese en el servicio ○ Fondo para pagos por rescisión de nombramientos ○ Fondo para indemnizaciones por cese en el servicio

			<p>impuesto sobre la renta</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribución del personal ▪ Subsidio para gastos de representación 	<p>operacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Una línea de consignaciones especial para gastos de seguridad compartidos de forma centralizada ▪ Un factor de inflación especial para el seguro médico de los jubilados (PNUD) 	
<p>Bienalización</p> <p>- Efectos financieros de acontecimientos ocurridos antes de la ejecución del presupuesto propuesto</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sí ▪ Nuevo cálculo de costos para incluir los aumentos estatutarios de los gastos de personal que ya han tenido lugar en el bienio en curso o que probablemente tengan lugar en el período remanente antes de que se produzca la aprobación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sí, aunque no se reconoce explícitamente en el documento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Véanse las secciones relativas a la inflación el ajuste monetario <i>infra</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sí, por lo general de modo semejante a la FAO ▪ “Ajustes de volumen”: cambios reales de las necesidades, calculados y aplicados a las consignaciones aprobadas ▪ “Ajustes de los costos”: únicamente cambios conocidos que hayan tenido lugar en los dos años transcurridos desde la preparación del presupuesto bienal vigente aplicados a las consignaciones aprobadas con cambios de volumen. Ello incluye lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> ○ Cambio del 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sí ▪ Inclusión plena del efecto bienal de los aumentos que se hayan materializado o que se prevé que se materialicen en el bienio en curso

				<p>escalón medio de los puestos por grado</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Incrementos de sueldo dentro del grado ○ Efectos financieros de las reclasificaciones ○ Decisiones de la CAPI sobre prestaciones del personal <p>▪ “Ajuste por inflación”: ajuste de las consignaciones aprobadas para el bienio en curso (con ajustes por volumen, costos y tipos de cambio) conforme a la inflación efectiva y estimada respecto de los factores indicados <i>supra</i></p>	
<p>Inflación</p> <p>Efectos que tendrán en los gastos los ajustes que se prevé que se hagan</p>	<p>▪ Aplicación de los “aumentos previstos de los gastos”, calculados en función de los mejores pronósticos sobre inflación disponibles en el momento de la preparación del</p>	<p>▪ Aplicación de las previsiones comúnmente acordadas respecto de la inflación en Ginebra</p> <p>▪ Examen individualizado de las tendencias de los gastos de las oficinas</p>	<p>▪ “Nuevo cálculo de costos” para tener en cuenta la inflación prevista</p> <p>▪ Utilización de los pronósticos de la CAPI y de <i>The Economist</i> para las previsiones de</p>	<p>▪ “Ajuste por inflación”: aplicación de las previsiones de inflación utilizadas en el proyecto de presupuesto a los factores indicados <i>supra</i></p>	<p>▪ “Inflación”: efectos que tendrán en los gastos los ajustes que se prevé que se hagan efectivos en distintos momentos del bienio siguiente</p> <p>▪ Utilización de los pronósticos de la</p>

<p>efectivos en distintos momentos del bienio siguiente</p>	<p>presupuesto, a la base sometida al ajuste</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Presupuestación en un fondo aparte ▪ Utilización de ese fondo sujeta a la aprobación previa de la Junta Ejecutiva 	<p>locales, que supone el estudio por separado de los sueldos y las prestaciones del personal de contratación local</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajuste explícito de las actividades programáticas que exigen una consideración especial 	<p>aumentos debidos a la inflación</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Actualización de los sueldos y ajustes por lugar de destino basada en i) el pronóstico de los índices de los ajustes por lugar de destino suministrado por la CAPI en octubre-noviembre del año anterior a la aprobación del presupuesto y ii) el factor de incremento de los gastos comunes de personal ▪ Necesidades de nuevos ajustes debidos a la variación estimada mediante los nuevos cálculos de costos, que se comunica en dos informes sobre la ejecución del presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> i. primer informe al final del primer año de un bienio y ii. segundo informe al final del segundo año 		<p>CAPI y de <i>The Economist</i> para las previsiones de aumentos debidos a la inflación</p>
---	---	---	--	--	---

			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajuste de la variación de la tasa de vacantes 		
Ajuste monetario	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilización de la metodología de asignación de cuotas en dos monedas para el componente en euros de los gastos a fin de proteger el programa de trabajo de las fluctuaciones cambiarias (Artículo 5.6 del Reglamento Financiero) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuotas expresadas siempre en francos suizos aunque la moneda funcional es el dólar EE.UU. ▪ Tenidos en consideración los efectos de los ajustes del tipo de cambio entre la moneda nacional y el dólar EE.UU. y el franco suizo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Nuevo cálculo de costos” para efectuar ajustes por las fluctuaciones cambiarias ▪ Ajuste del presupuesto por programas en tres ocasiones: i) antes de su aprobación, ii) pasado un año y iii) hacia el final del bienio Utilización del último ajuste como base para el siguiente bienio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Ajuste monetario” calculado como parte de las previsiones generales de aumento de los gastos, por años, sobre el total de consignaciones, incluidos todos los ajustes de gastos indicados <i>supra</i> ▪ Ejecución de este procedimiento antes de la aplicación de los ajustes por inflación correspondientes al bienio en curso y al bienio siguiente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desde el bienio 2004-05, asignación de cuotas en dos monedas para el euro y las monedas vinculadas al euro como mecanismo de protección contra las fluctuaciones monetarias ▪ Sin mecanismo de protección para las monedas vinculadas al dólar EE.UU.