

Octubre de 2013



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

COMITÉ DE FINANZAS

151.º período de sesiones

Roma, 11-15 de noviembre de 2013

**Financiación del pasivo del seguro médico
después del cese en el servicio (ASMC)**

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

**Sra. Monika Altmaier
Directora de Recursos Humanos
Tel.: (+ 39) 06570 56422**

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mi710s

RESUMEN

- La obligación de la FAO de abonar una parte de los gastos médicos de los jubilados (seguro médico después del cese en el servicio [ASMC]) se reconoce desde hace muchos años, pero la introducción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) ha puesto de manifiesto la cuestión del pasivo acumulado de la Organización en razón de dicha obligación.
- Esta cuestión afecta a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y en la actualidad se está celebrando un amplio debate sobre la manera de abordarla.
- En su 148.º período de sesiones, en marzo de 2013, el Comité de Finanzas examinó el documento FC 148/5 sobre la valoración actuarial de las obligaciones relacionadas con el personal en 2012, en el que se incluía información pormenorizada sobre la cuantía del pasivo acumulado en razón del ASMC. Este tema también se debatió durante el examen del Programa de trabajo y presupuesto propuesto para 2014-15 por parte del Comité.
- El Comité pidió que la Secretaría presentara opciones alternativas para hacer frente al déficit de financiación del pasivo del ASMC, con propuestas que permitieran reducir dicho pasivo, y que proporcionara también más datos sobre la cuestión, y en particular sobre la composición de los afiliados al Plan y las prestaciones del mismo, para que el Comité los considerase en su siguiente período ordinario de sesiones.
- En este documento se presentan varias opciones relativas al pasivo del ASMC, se ofrece información detallada sobre los debates que se están celebrando en el sistema de las Naciones Unidas y se proporciona información adicional para que la examine el Comité.

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DE FINANZAS

- El presente documento se ha elaborado para contribuir al debate sobre el ASMC que se está celebrando en la actualidad en la FAO y en el sistema de las Naciones Unidas. Se presenta para fines informativos y para obtener la orientación que el Comité desee proporcionar.

Propuesta de asesoramiento

El Comité:

- **tomó nota de las opciones presentadas por la Secretaría para hacer frente al déficit de financiación del pasivo del ASMC;**
- **alentó a la Secretaría a examinar en mayor profundidad estas opciones en el contexto de la consideración de este asunto por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, haciendo hincapié en la importancia de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adopten un enfoque común de la cuestión;**
- **instó a la Secretaría a continuar sus esfuerzos para contener los costos del plan de seguro médico actual.**

A. Introducción

1. El plan de gastos médicos ha sido un componente fundamental de la indemnización del personal de la FAO desde 1951 como parte de los planes de seguridad social previstos en el Estatuto del Personal: en virtud de la Sección 301.6.2 del Manual, “el Director General establecerá un sistema de seguro social para el personal, incluyendo disposiciones para la protección de la salud, para la concesión de licencias por enfermedad y maternidad, y para el pago de indemnizaciones razonables en los casos de enfermedad, accidente o muerte imputables al desempeño de funciones oficiales al servicio de la Organización”.
2. El pasivo del ASMC surge porque la FAO se ha comprometido a abonar los gastos médicos del personal jubilado de la FAO con derecho a ello y tal responsabilidad continúa en vigor hasta el fallecimiento del individuo (y, posiblemente, tras él si las familias están incluidas en el plan). El pasivo debe tenerse en cuenta en los estados financieros anuales.
3. El costo de esta prestación, compartido entre la Organización y el personal, ha aumentado con el tiempo debido al incremento de la esperanza de vida y de los costos de los servicios médicos en todo el mundo. A pesar de que a lo largo de los años se han tomado medidas para reservar fondos con los que hacer frente a este pasivo, los fondos totales disponibles para ello siguen siendo insuficientes, lo que se ve agravado por el hecho de que, según los pronósticos, el pasivo aumentará en los próximos años.
4. Hay varias maneras de responder a la cuestión del pasivo acumulado para el ASMC en función del punto de vista del observador, pero no existe ninguna solución universalmente acordada. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han estado buscando soluciones al respecto. En su actual 68.º período de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas examinará un informe pormenorizado del Secretario General en el que se presenta una manera de financiar el propio pasivo de las Naciones Unidas, que asciende aproximadamente al triple del de la FAO¹. Se informará al Comité de Finanzas en su período de sesiones acerca de las novedades que ocurran en Nueva York.

B. El pasivo de la FAO

5. Los actuarios han calculado el pasivo actual del ASMC tomando como base un total de aproximadamente 3 600 funcionarios en activo participantes en el plan médico y 4 400 participantes jubilados. A estas cifras se suman los dependientes a razón de 2 a 1 en el caso del personal y 0,6 a 1 en el caso de los jubilados.
6. Como se señaló en la valoración actuarial de las obligaciones relacionadas con el personal en 2012², el pasivo del ASMC correspondiente a 2012 en la FAO ascendió a 1 062,1 millones de USD. En 2012 existían 266,5 millones de USD de inversiones a largo plazo reservados para hacer frente parcialmente a esta obligación.
7. En los últimos años el pasivo correspondiente al ASMC ha ido aumentando en las cuentas y seguirá haciéndolo si no se toman medidas para evitarlo. El hecho de que los Estados Miembros hayan decidido no aceptar propuestas formuladas anteriormente por la Secretaría para incrementar la financiación que aportan a fin de estabilizar o reducir el pasivo no ha tenido por ahora consecuencias negativas para el funcionamiento práctico de la FAO. No obstante, no existe certidumbre sobre lo que los Estados Miembros y los terceros que tratan con la FAO opinarán sobre la existencia de este pasivo de gran cuantía en la contabilidad de la Organización y se corre el riesgo de que en algún momento dé lugar a un dictamen oficial de la auditoría basado en la consideración de si la Organización es motivo de preocupación constante.

¹ Véase el documento A/68/353.

² Véase el documento FC 148/7, párr. 6.

C. El sistema de las Naciones Unidas

8. El examen más reciente de esta cuestión se llevó a cabo en junio de 2013 en la Red de Presupuesto y Finanzas, un órgano auxiliar de la Junta de los Jefes Ejecutivos. En esta reunión suelen participar los funcionarios responsables de los asuntos financieros de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

9. La Secretaría de las Naciones Unidas informó a los participantes en la reunión de que iba a presentar opciones a la Asamblea General del presente año para abordar el pasivo de las Naciones Unidas correspondiente al ASMC, que asciende en la actualidad a 3 943 millones de USD para 2012. La propuesta formulada en las Naciones Unidas en el documento A/68/353 supondría la realización de dos adeudos separados a los gastos de personal habituales.

10. El primer adeudo se utilizaría para financiar el pasivo acumulado del personal en activo resultante de su servicio corriente y ascendería al 4,5 % de los gastos de personal a partir de 2016. Los órganos rectores de la FAO ya reconocieron esta necesidad de financiar los costos del servicio corriente en 1997. Desde el 1.º de enero de 1998 el costo de servicio corriente relacionado con los funcionarios que realizan actividades del Programa Ordinario se financiara cada bienio con cargo a la consignación presupuestaria de ese Programa y se contabiliza en las cuentas oficiales entre los costos de ejecución del programa de trabajo en curso de la FAO. El costo de servicio corriente en relación con los funcionarios dedicados a actividades extrapresupuestarias se imputa a los gastos de los fondos fiduciarios con los que se financian los proyectos, por lo que se sufragan con los ingresos de proyectos.

11. El segundo adeudo a los gastos de personal habituales se utilizaría para financiar el pasivo acumulado de los jubilados y el personal en activo, ascendería al 2 % y se realizaría durante un período estimado de 20 años a partir de 2016. En la FAO la Conferencia ha aprobado cuotas bienales adicionales de los Miembros por valor de 14,1 millones de USD desde 2004-05 para hacer frente parcialmente a este pasivo, tras considerar la información proporcionada por la Secretaría en bienios subsiguientes acerca de la creciente necesidad de financiación. Estas cuotas son independientes de las consignaciones presupuestarias aprobadas para financiar el programa de trabajo y adicionales a ellas. La aplicación en la FAO de un planteamiento similar al propuesto en las Naciones Unidas supondría la inclusión de estos fondos en la consignación presupuestaria neta, por lo que el incremento consiguiente de los gastos de personal podría afectar a la ejecución del programa de trabajo.

12. En la reunión de organismos de las Naciones Unidas también se señaló que los cambios en la tasa de descuento utilizada habían tenido repercusiones considerables en el pasivo de todos los organismos en los últimos años. En la FAO, por ejemplo, el cambio de la tasa de descuento del 4,3 % correspondiente a la valoración actuarial de 2011 al 3,9 % en la valoración de 2012 aumentó el pasivo en 73 millones de USD.

13. En la reunión de la Red también se reconoció que el carácter extraordinariamente complejo del tema y las grandes diferencias existentes en el sistema de las Naciones Unidas al respecto indicaban que todavía no era posible adoptar un planteamiento común relativo a la financiación. No obstante, se acordó crear un grupo de trabajo dirigido por la Secretaría de las Naciones Unidas para compartir nueva información, considerar modos de disminuir los gastos del ASMC, proponer criterios comunes para examinar los supuestos que subyacen al pasivo aprovechando la labor llevada a cabo por la Secretaría de las Naciones Unidas con el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas y explorar los criterios armonizados para las valoraciones actuariales. La FAO es uno de los participantes en este grupo de trabajo.

D. Opciones para hacer frente al déficit de financiación para el ASMC

Las opciones incluidas a continuación no son mutuamente excluyentes y podrían combinarse en ciertos casos.

a) Proporcionar fondos adicionales para el pasivo

14. El pasivo total del ASMC puede financiarse de manera progresiva aumentando las cuotas anuales de los Estados Miembros para los gastos médicos.

15. A 31 de diciembre de 2012, para financiar el valor en dólares estadounidenses del pasivo del ASMC por financiar (798,8 millones de USD), y tomando como base un período de amortización de 30 años, se necesitaría una cuantía anual estimada de 26,8 millones de USD en la actualidad, que aumentaría hasta 59 millones de USD al final del período. Ahora las cuotas aportadas por los Miembros para tal fin para el bienio 2014-15 ascienden a 7,05 millones de USD anuales. Esta cuantía ha permanecido invariada desde que la aprobó la Conferencia para el bienio 2004-05 y es insuficiente para resolver el problema.

16. Como alternativa al pago directo a cuenta del pasivo, se podría proceder como propone la Secretaría de las Naciones Unidas, es decir, realizando un adeudo independiente a los gastos de personal para cubrir el pasivo acumulado del personal en activo y los jubilados dentro de la consignación presupuestaria neta, lo que podría repercutir negativamente en la ejecución del programa de trabajo.

17. También es posible considerar que los beneficiarios del seguro deberían pagar más, lo que reduciría el pasivo de la FAO existente en las cuentas. En el momento actual, debido a los límites existentes en las cuantías máximas pagaderas como porcentaje de los ingresos, los jubilados pagan en promedio el 23 % del costo de su ASMC, el personal en activo se estima que paga un 12,5 % de este costo mediante una subvención cruzada con cargo a los pagos de su propio seguro médico y la Organización abona el saldo restante del 64,5 %.

18. No obstante, el incremento del porcentaje del pago compartido por el personal y los jubilados apenas contribuiría en un grado relativamente reducido a la resolución del problema. En este momento la variación del 1 % de la carga de la obligación de los Estados Miembros supondría una reducción de aproximadamente 14 millones de USD del pasivo existente en las cuentas de la FAO. Por supuesto, todo cambio afectaría a la situación financiera de los pensionistas y el personal en activo y debe ser considerado en el contexto general de los planes de seguro médico en todo el sistema de las Naciones Unidas.

b) Asegurar el pasivo

19. En algunas circunstancias podría ser posible adquirir una póliza de seguros para cubrir plena o parcialmente la cuantía del pasivo del ASMC acumulado actualmente. Si bien se mantendría la póliza de seguros de los gastos médicos en vigor (la póliza principal), mediante la que se financian los gastos médicos del personal en activo y sus dependientes habitualmente, podría contratarse una segunda póliza de seguros de los gastos médicos (la póliza del ASMC) para cubrir a los miembros del ASMC que se ejecutaría conjuntamente con la póliza principal con la misma cobertura. Sin embargo, esta segunda póliza solamente abonaría reclamaciones relacionadas con el ASMC mientras que la póliza principal continuaría abonando las reclamaciones del personal en activo.

20. La póliza del ASMC estaría en vigor durante un período garantizado a largo plazo para que el período total fuese aproximadamente igual al tiempo necesario para financiar plenamente el pasivo acumulado. Además, debería existir un compromiso a largo plazo por parte de la FAO para abonar las primas anuales en su totalidad y ni la FAO ni el asegurador podrían cancelar la póliza antes de tiempo.

21. Esta opción está siendo objeto de estudio pero su costo todavía debe ser analizado, al igual que la necesidad de garantías de financiación a largo plazo. Habría que examinar su repercusión en las disposiciones relativas a los seguros en vigor y también sería necesario garantizar con los actuarios y los auditores que la plena financiación del pasivo mediante una póliza de seguros garantizada durante el plazo determinado por el actuario permitiría cumplir las obligaciones de la Organización.

c) Reducir el pasivo futuro “nuevo”

22. En las NICSP se considera la presente obligación de la FAO de proporcionar un plan médico para el ASMC una obligación por prestaciones definidas y es este tipo de obligación el que da lugar al pasivo en las cuentas. Podría existir una alternativa, pero solamente en el caso de las nuevas incorporaciones a la plantilla de la FAO, consistente en proporcionar cierta forma de cobertura del ASMC mediante un plan basado en contribuciones definidas. Los fondos a cuenta abonados por la Organización y el miembro del personal durante el servicio se reservarían y se utilizarían cuando se jubilara para adquirir un seguro médico. De los planes de contribuciones definidas no emana pasivo alguno.

23. Habría que estudiar en profundidad esta opción ya que tiene consecuencias para el plan actual, en cuanto al costo total del seguro médico, y para el régimen de remuneración que la FAO podría ofrecer para atraer y conservar al personal.

d) Ajustar el plan médico

24. En la Parte B del documento FC 143/4, presentado al Comité de Finanzas en su 143.º período de sesiones en mayo de 2012, la Secretaría presentó información detallada del plan médico y posibles estrategias para contener los costos actuales del plan, lo que, a su vez, contribuiría a reducir el pasivo correspondiente al ASMC. Señaló que la contención de los costos en relación con el plan había sido objeto de preocupación continuada y presentó una serie de medidas ya puestas en práctica. En aquel momento el Comité de Finanzas destacó la importancia de adoptar un enfoque común para la liquidación del pasivo del ASMC por las organizaciones del sistema común bajo la dirección de la Asamblea General de las Naciones Unidas e instó a la Secretaría a que continuara su labor destinada a contener los costos.

25. El plan médico de la FAO es comparable en conjunto al que ofrecen otros organismos³ en relación tanto con los requisitos requeridos para la participación como con la cobertura médica. Las medidas relativas a los ajustes del plan son fundamentales para garantizar eficiencias y ahorros potenciales en los presupuestos actuales y futuros y también pueden tener consecuencias en el pasivo del ASMC. Algunas medidas que podrían reducir específicamente los costos del ASMC son la posibilidad de que los jubilados ya no puedan inscribir a dependientes y la búsqueda de opciones concernientes a la utilización de planes de seguros nacionales para los jubilados. Esta última medida debería llevarse a cabo con casi toda seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas.

26. El contrato actual de seguro médico concluirá próximamente y la Secretaría está examinando las opciones disponibles para establecer uno nuevo con vistas a conseguir un precio óptimo. Además, proseguirá la labor destinada a ampliar al máximo las oportunidades de contener los costos totales.

27. No obstante, parece que si bien la labor destinada a conseguir eficiencias y economías en las disposiciones relativas al plan médico es fundamental para contener los gastos de personal actuales y, por lo tanto, debe continuar, por sí mismas estas medidas contribuirán en un grado relativamente reducido a resolver la cuestión del pasivo del ASMC.

F. Conclusión

28. La cuestión de la financiación del pasivo correspondiente al ASMC está siendo objeto de examen en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En la FAO la situación es, en la mayoría de los aspectos, similar a la de muchas otras organizaciones. De acuerdo con lo solicitado por el Comité de Finanzas en períodos de sesiones anteriores, la Organización está participando plenamente en los debates que celebran las secretarías al respecto. Del examen que llevará a cabo próximamente la Asamblea General de las Naciones Unidas se derivará orientación importante para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.

29. La Secretaría de la FAO sigue opinando que habrá que encontrar una solución a esta cuestión lo antes posible proporcionando fondos adicionales, por ejemplo mediante la utilización del mecanismo de evaluación en vigor, o posiblemente adaptando la solución propuesta en las Naciones Unidas a las circunstancias de la FAO. Entre tanto, la Secretaría de la FAO proseguirá su labor destinada a contener los costos del plan de seguro médico en vigor y a seguir de cerca el avance de los debates que se celebren en las Naciones Unidas en Nueva York.

³ Se incluye una comparación pormenorizada en la Parte B del documento FC 143/4.